Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4146**

16. Wahlperiode 25. 01. 2007

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 24. Januar 2007 gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 19. Oktober 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7174).

Seite

A. Einleitung

A.I. Berichtsauftrag

Am 19. Oktober 2001 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), das am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist.

Anlässlich der Verabschiedung des ProstG forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung durch Entschließung vom 19. Oktober 2001 auf,

„1. über die Auswirkungen der neuen Rechtslage auf Grund dieses Gesetzes nach Ablauf von drei Jahren zu berichten;

2. im Benehmen mit den Bundesländern zu überprüfen, inwieweit die §§ 119, 120 Ordnungswidrigkeitengesetz im Lichte der Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution notwendig sind“.

(s. Bundestagsplenarprotokoll 14/196, S. 19204 C, Wortlaut s. Bundestagsdrucksache 14/7174 [Beschlussempfehlung], S. 3).

Den angeforderten Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten legt die Bundesregierung hiermit vor. Der Bericht umfasst auch die in Nummer 2 der Entschließung angesprochene und im Benehmen mit den Bundesländern vorgenommene Prüfung, inwieweit die §§ 119, 120 OWiG weiter notwendig sind.

A.II. Grundlagen für den Bericht der Bundesregierung

Zur Vorbereitung des Berichts der Bundesregierung hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend insgesamt drei wissenschaftliche Gutachten vergeben, die für den vorliegenden Bericht ausgewertet wurden.

Dies sind:

– Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes,

  erstellt durch das Sozialwissenschaftliche FrauenForschungsInstitut SoFFi K. der Kontaktstelle praxisorientierte Forschung e.V. an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg, Projektleitung: Prof. Dr. Cornelia Helfferich; Durchführung: Prof. Dr. Barbara Kavemann et al. (im folgenden SoFFI K I),

– Vertiefende Untersuchung zu den Aspekten des Ausstiegs aus der Prostitution (im folgenden SoFFI K IIa) und der Kriminalitätsbekämpfung (SoFFi K IIb),

  ebenfalls erstellt von SoFFI K, Prof. Dr. Cornelia Helfferich, Prof. Dr. Barbara Kavemann u. a.

– Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des ProstG, erstellt von Prof. Dr. Joachim Renzikowski (im folgenden Renzikowski).

Die Gutachten sind auf der Internetseite des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter http://www.bmfsfj.de/Kategorien/forschungsnetz.html veröffentlicht.

Berücksichtigt wurde daneben u. a. die im Auftrag des Bundesministeriums des Innern sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte Studie von Annette Herz und Eric Minthe „Straftatbestand Menschenhandel – Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“ (im folgenden BKA 2006; veröffentlicht durch das Bundeskriminalamt, http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/veroeff/band/band31/band31_straftatbestand_menschenhandel.pdf).

A. III. Reglementierung von Prostitution in Deutschland und Europa

A.III.1. Diskussionsprozess zur Reglementierung von Prostitution in Europa

Die Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes war das Ergebnis eines schwierigen politischen Prozesses, der über einen Zeitraum von ca. 30 Jahren immer wieder Impulse aus unterschiedlichen Richtungen und Anlässen erhalten hat, ohne in einen breiten, abschließenden gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich des richtigen Umgangs mit der gesellschaftlichen Realität der Prostitution zu münden. Die Diskussion im Kontext des Gesetzgebungsverfahrens war in starkem Maße beeinflusst von unterschiedlichen ethischen Grundhaltungen, wobei teilweise auch innerhalb der verschiedenen politischen Parteien ein heterogenes Bild bestand.

Auch in anderen europäischen Ländern wird bzw. wurde in den letzten Jahren um den richtigen staatlichen Umgang mit Prostitution gerungen, mit durchaus sehr unterschiedlichen Ergebnissen, deren Spannbreite sich exemplarisch an den Konzepten aus Schweden und aus den Niederlanden aufzeigen lässt.

Schweden hat sich vor einigen Jahren dafür entschieden, den Kauf sexueller Dienstleistungen unter Strafe zu stellen, d. h. die sog. Freier zu bestrafen. Die Prostituierten bleiben weiter straflos. In Schweden definieren die 1998 in Kraft getretenen Reformen zur Regulierung der Prostitution diese generell als Gewalt von Männern gegen Frauen und Kinder. Die Reformen standen am Ende einer langjährigen Debatte. 1977 wurde eine Kriminalisierung der Prostitution durch das die Gesetzgebung beratende Prostitutions-Komitee abgelehnt. Die Position fand aber zunehmend Befürworter, die die Frage der Prostitution in einen größeren gleichstellungspolitischen Zusammenhang stellten. Das Gesetzespaket gegen Gewalt gegen Frauen, in das die neue schwedische Regelung zur Prostitution integriert wurde, lässt die Prostituierte straffrei, bestraft aber den Freier. Außerdem wurden die Straftatbestände der Förderung der Prostitution bzw. des Profitierens von Prostitution erweitert. Begründet wurden diese Vorschläge mit der negativen Wirkung, die Prostitution – unabhängig von der Einstellung der einzelnen Prostituierten zu ihrer Tätigkeit – auf das gesellschaftliche Verhältnis der Geschlechter zueinander hat. Mit der Akzeptanz von Prostitution sei die Akzeptanz der Käuf-

lichkeit von Sexualität, der Käuflichkeit des weiblichen Körpers verbunden, dies sei mit der angestrebten Kultur der Gleichberechtigung der Geschlechter nicht zu vereinbaren.

Ein anderer Weg wurde in den Niederlanden eingeschlagen: Das in der Praxis kaum beachtete Bordellverbot von 1912 wurde aufgehoben. Gleichzeitig wurde die Strafbarkeit von Zwangsprostitution und sexuellem Missbrauch Minderjähriger verschärft und die Anstrengungen zur Strafverfolgung des Menschenhandels und der illegalen Ausländerbeschäftigung verstärkt. Prostitution gilt als legale Beschäftigung. Bordelle sind in den Niederlanden nunmehr lizenzpflichtige Gewerbebetriebe, die einer strikten ordnungsbehördlichen und polizeilichen Kontrolle unterliegen. Die Kommunen erteilen die Lizenzen, prüfen die Zuverlässigkeit der Betreiber und legen im Wege von Auflagen Rahmenbedingungen des Betriebes fest. So müssen bestimmte Standards bei der Hygiene, bei der Ausgestaltung des Arbeitsplatzes und bei den Arbeitsbedingungen eingehalten werden. An der Kontrolle der Prostitution und der Inspektion der Betriebe sind mehrere Behörden beteiligt: Polizei, Gesundheitsbehörden, Baubehörden, Gemeinden, Staatsanwaltschaften, Finanzämter, Arbeitsschutzbehörden. Die Polizei kontrolliert im Auftrag der Gemeinden die Konzessionierungsvoraussetzungen der Bordellbetriebe, sie wird insoweit für die Gemeinde, aber auch für die Staatsanwaltschaft tätig. Die Polizei kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften und überprüft die Betriebe bezüglich der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus, von Minderjährigen oder von Zwangsprostituierten.

In anderen Ländern, in Skandinavien und im Baltikum ebenso wie z. B in Frankreich, haben die beiden Modelle Schweden und Niederlande heftige Diskussionen ausgelöst, die in den meisten Ländern noch nicht zum Abschluss gekommen sind.

In den jeweiligen Diskussionen spiegelt sich jedoch auch deutlich die jeweils sehr unterschiedliche Ausgangslage wieder, die durch unterschiedliche Traditionen, unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen und eine unterschiedliche Strafverfolgungspraxis gekennzeichnet ist.

In der Spannbreite der in Europa vertretenen Regelungsmodelle spiegeln sich die unterschiedlichen rechtsethischen Prämissen, die der Reglementierung der Prostitution zugrunde liegen, sowie die damit verbundenen rechtspolitischen Implikationen.

So lassen sich vier mögliche Bewertungen der Prostitution (vgl. Renzikowski Rz.26 ff) voneinander unterscheiden:

– Prostitution als Verletzung der Menschenwürde,

– Prostitution als – lediglich – Verstoß gegen die Moral bzw. gegen die guten Sitten,

– Prostitution als autonome Entscheidung zu einer riskanten Tätigkeit,

– Prostitution als Beruf wie jeder andere.

Wie zu zeigen sein wird, versteht der in Deutschland mit dem Prostitutionsgesetz eingeschlagene Weg Prostitution als vom Recht zu respektierende autonome Entscheidung, die aber typischerweise mit erheblichen Gefahren und Risiken behaftet ist. Dazu gehören etwa psychische und physische Auswirkungen auf die betroffene Person. Diese Risiken und Gefahren sind aber nicht mit allen Formen der Prostitution in gleichem Ausmaß verbunden, sondern sie hängen wesentlich von den Bedingungen ab, unter denen sie ausgeübt wird.

A.III.2. Deutschland: Das Prostitutionsgesetz

Mit dem Prostitutionsgesetz hat sich der Bundestag für einen eng begrenzten Ansatz der Regulierung eines Teilaspekts des gesellschaftlichen Phänomens Prostitution entschieden.

Prostitution an sich wurde dabei als gegeben angesehen, das Gesetz strebte weder eine Abschaffung noch eine Aufwertung der Prostitution an.

Vielmehr stand im Focus die Verbesserung der Verhältnisse in der Prostitution zugunsten derjenigen Frauen und Männer, die freiwillig ihren Lebensunterhalt durch Prostitution bestreiten.

Mit dem Gesetz sollte die rechtliche und soziale Lage der Prostituierten verbessert werden. Die rechtlichen Nachteile der bisherigen Bewertung der Prostitution als sittenwidriges und damit unwirksames Rechtsgeschäft, die sich bislang vor allem zulasten der Prostituierten ausgewirkt hatte, sollten beseitigt, der Zugang von Prostituierten zur Sozialversicherung erleichtert werden.

Durch die Regelungen der §§ 1 bis 3 ProstG und die gleichzeitige Einschränkung der Strafbarkeit der Förderung der Prostitution auf Fälle der Ausbeutung von Prostituierten (Änderung der §§ 180a, 181a StGB) sollte es ermöglicht werden, die Tätigkeit von Prostituierten in geordneten Beschäftigungsverhältnissen zu organisieren, so die Abhängigkeit der Prostituierten von Zuhältern u. ä. zu reduzieren und die gesundheitlichen und hygienischen Arbeitsbedingungen der Prostituierten zu verbessern.

Mit dem Gesetz wurde auch die Erwartung verknüpft, dass die kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution zurückgedrängt und die Ausstiegsmöglichkeiten für Prostituierte erleichtert werden.

Prostitution sollte allerdings kein „Beruf wie jeder andere“ werden.

Das Weisungsrecht von Arbeitgebern wurde weitgehend eingeschränkt zugunsten des sexuellen Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten. Keine Prostituierte sollte aufgrund eines Vertragsverhältnisses verpflichtet sein, gegen ihren Willen einen bestimmten Kunden zu bedienen oder bestimmte Sexualpraktiken auszuüben.

Die rechtliche und soziale Situation von Migrantinnen ohne gültigen Aufenthaltstitel, die Situation von Minderjährigen in der Prostitution und von drogenabhängigen Beschaffungsprostituierten blieb durch den Ansatz des ProstG weitgehend ausgeklammert.

Diese Bereiche wurden durch das Prostitutionsgesetz allenfalls insoweit mit in den Blick genommen, als angenommen wurde, dass mit der Konzentration der Strafverfolgung auf die wirklich strafwürdigen Sachverhalte und der erhofften generellen Aufhellung des Rotlichtmilieus auch die gewaltförmigen und menschenunwürdigen Erscheinungsformen von Prostitution wie Menschenhandel, Zwangsprostitution, Minderjährigen- Prostitution sowie Ausbeutung von Prostituierten und milieubezogene Gewaltkriminalität besser bekämpft werden könnten.

Es bestand und besteht politischer und gesellschaftlicher Konsens darüber, dass Menschenhandel, Zwangsprostitution und sexueller Missbrauch energisch zu bekämpfen sind.

Auf Bundesebene hat sich dieser über den begrenzten Rahmen des ProstG hinausreichende Ansatz z. B. in den Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels niedergeschlagen, die in den letzten Jahren erfolgreich fortgeführt und konsequent erweitert worden sind.

Andere wünschenswerte Maßnahmen, wie etwa die Absicherung der Arbeit von Fachberatungsstellen für die betroffenen Zielgruppen, fallen in die Zuständigkeit der Bundesländer.

A.III.3. Veränderte Schwerpunkte der Diskussion nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

Die Diskussion in Deutschland ist mit der Verabschiedung des ProstG nicht zum Abschluss gekommen, sondern hat sich – mit teilweise veränderten Schwerpunkten – fortgesetzt.

So wurden zur Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung des Menschenhandels und des VN-Zusatzprotokolls Menschenhandel durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz im Jahr 2005 die Straftatbestände zum Menschenhandel neu gefasst.

In Zusammenhang mit diesem Gesetzgebungsverfahren gewann die Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Nachfrageseite bezogen auf Menschenhandelsopfer an Bedeutung.

Im April 2005 legte die CDU/CSU-Fraktion sowie der Bundesrat Vorschläge für die Schaffung eines Straftatbestands des sexuellen Missbrauchs von Menschenhandelsopfern vor. Die Bayerische Bundesratsinitiative umfasste zusätzlich u. a. den Vorschlag, die mit dem ProstG eingeführten Änderungen der §§ 180a und 181a des Strafgesetzbuches (StGB) wieder zurückzunehmen.

Im Jahr 2006 erlangten die Themen Menschenhandel und Zwangsprostitution im Zusammenhang mit der Fußball-WM starke Aufmerksamkeit in den Medien. Im In- und Ausland wurde, nicht zuletzt aufgrund einer verzerrten Berichterstattung, von Befürwortern eines generellen Verbots der Prostitution grundsätzliche Kritik an der deutschen Haltung zu Prostitution und am Prostitutionsgesetz laut.

So wurde dem Prostitutionsgesetz vorgeworfen, es habe nicht zu einer Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation von Prostituierten geführt, sondern fördere die Prostitution und begünstige Bordellbetreiber und Zuhälter. Außerdem erschwere das Prostitutionsgesetz die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution.

Diese Diskussionen geben aus Sicht der Bundesregierung – neben der Berichtsverpflichtung gegenüber dem Deutschen Bundestag – Anlass, die der derzeitigen Rechtslage zugrunde liegenden grundsätzlichen Erwägungen in den Blick zu nehmen.

Wie bereits ausgeführt, kann in Deutschland derzeit nicht von einem gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der moralisch-ethischen Bewertung von Prostitution und der daraus für staatliches Handeln zu ziehenden Konsequenzen ausgegangen werden. Die Diskussion im politischen Raum reflektiert die unterschiedlichen in der Gesellschaft vorhandenen Werthaltungen, bei denen Kategorien wie Menschenwürde, individuelle Handlungsfreiheit, sexuelle Selbstbestimmung und Gleichberechtigung von Mann und Frau in unterschiedlicher Weise inhaltlich gefüllt und gegeneinander abgewogen werden.

Kennzeichen eines freiheitlichen Rechtsstaates ist die Respektierung der autonomen Entscheidung der Einzelnen, so lange keine rechtlich geschützten Interessen anderer verletzt werden. Im weltanschaulich neutralen Staat des Grundgesetzes ist die freiwillige Ausübung der Prostitution daher solange als autonome Entscheidung vom Recht zu respektieren als keine Rechte anderer verletzt werden. Die eigenverantwortlich ausgeübte Prostitution verstößt nicht automatisch gegen die Menschenwürde der Prostituierten. Da die freie Selbstbestimmung Ausdruck der Menschenwürde ist, bestimmen der oder die Einzelne zuallererst selbst, was ihre Würde ausmacht. Selbst durch moralisch unwürdiges Verhalten würde die Menschenwürde nicht verloren gehen. Die individuelle Freiheit stößt erst dann an ihre Grenzen, wenn rechtlich geschützte Interessen anderer oder der Allgemeinheit beeinträchtigt werden.

Es ist nicht die Aufgabe des Staates, Menschen vor den Folgen ihrer Lebensentscheidungen zu bewahren, die sie in freier Selbstverantwortung getroffen haben. Freiwilligkeit bedeutet im Zusammenhang mit dem sexuellen Selbstbestimmungsrecht, dass Individuen frei über das „Ob“, das „Wann“ und das „Wie“ einer sexuellen Begegnung entscheiden können.

Die Prostitution fällt daher heute wie jede andere auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage unter die Garantie des Artikel 12 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG).

Demgegenüber steht es außer Frage, dass Kriminalität im Umfeld von Prostitution sowie sozialschädliche und menschenrechtswidrige Formen von Prostitution wie Zwangsprostitution, Menschenhandel und sexueller Missbrauch Minderjähriger mit allen Mitteln des Rechtsstaats, d. h. mit den Mitteln des Strafrechts, durch ordnungsbehördliche Überwachung, durch präventive und repressive Maßnahmen sowie durch Schutz und Hilfe für die Opfer bekämpft werden müssen.

Das Gebot der staatlichen Zurückhaltung in weltanschaulichen Fragen bedeutet jedoch andererseits nicht, dass Prostitution von staatlicher Seite als erwünschte Form wirtschaftlicher Betätigung und in jeder Hinsicht neutral behandelt werden muss. Vielmehr ist ein differenzierender Umgang mit den sozialen Ausprägungen und Folgen von Prostitution auch vor dem Hintergrund der Wertvorstellungen des Grundgesetzes geboten.

Im Rahmen der Gleichstellungspolitik betrachtet die Bundesregierung es daher auch als ihre Aufgabe, den aus gleichstellungspolitischer Sicht problematischen Implikationen von Prostitution entgegenzusteuern.

So dürfen empirische Befunde nicht außer Acht bleiben, wonach die in diesem Bereich Tätigen empirisch belegbar erheblichen psychischen und physischen Gefährdungen ausgesetzt sind.

Prostitution ist überwiegend eine physisch und psychisch belastende, risikoreiche und auch gefährliche Tätigkeit, die nicht selten von besonders vulnerablen Gruppen ausgeübt wird. Dies wird durch die Befragung der Teilpopulation Prostituierte im Rahmen der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführten Untersuchung zu Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland nachdrücklich bestätigt. Diese Gruppe wies deutlich mehr Belastung durch Gewalt in der Kindheit, sexuelle Gewalt, Gewalt in Beziehungen und am Arbeitsplatz auf (vgl. „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen“, veröffentlicht unter http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberchte,did= 20560.html).

Neben dem Aspekt der schlechten hygienischen und gesundheitlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung der freiwilligen Prostitution muss daher der Erfahrung von Gewalt als Belastungsfaktor für Frauen in der Prostitution mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Es ist darüber hinaus eine soziale Realität, dass viele Prostituierte sich in einer sozialen und psychischen Situation befinden, in der es fraglich ist, ob sie sich wirklich frei und autonom für oder gegen diese Tätigkeit entscheiden können. Vor diesem Hintergrund muss es Ziel der Gleichstellungspolitik sein, Frauen und Mädchen sowie Männern und Jungen in der Prostitution andere Optionen der Lebensgestaltung zu eröffnen und einem Abgleiten in Abhängigkeiten, die Prostitution als scheinbar kleineres Übel oder akzeptablen Ausweg erscheinen lassen, entgegenzuwirken. Hier ist es Aufgabe sowohl des staatlich geförderten Hilfesystems als auch der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik, Alternativen zu eröffnen.

Die Erfahrungen aus der Praxis der sozialen Arbeit zeigen, dass hohe moralische Ansprüche allein hierfür nicht unbedingt hilfreich sind, wenn sie zu einer weiteren Ausgrenzung der Betroffenen führen. Der Zugang zu Menschen in einer sozial randständigen Situation kann in erster Linie über einen akzeptierenden Ansatz bei der Hilfe gelingen.

Den mit Prostitution verknüpften Risiken, Nachteilen und problematischen Implikationen kann in einem freiheitlichen Rechtsstaat nicht dadurch begegnet werden, dass Prostitution durch repressive Maßnahmen in ein Dunkelfeld abgedrängt wird; vielmehr lassen sich die problematischen Aspekte besser dadurch begrenzen, dass Prostitution möglichst in ein Hellfeld überführt wird und die Bedingungen, unter denen sie praktiziert wird, in rechtsstaatlicher Weise kontrolliert werden.

Im Übrigen ist es Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte, auch die problematischen Auswirkungen der Kommerzialisierung von Sexualität auf die in der Gesellschaft präsenten Bilder von Geschlechterrollen und deren nachteilige Auswirkungen auf das Ziel einer gleichberechtigten Partnerschaft in den Blick zu nehmen und Jungen und Männer im Rahmen einer wertebezogenen Diskussion für ihre diesbezügliche Verantwortung zu sensibilisieren.

B. Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen des ProstG

B.I. Anspruch der Prostituierten auf das vereinbarte Entgelt und Sittenwidrigkeit

Kern des Prostitutionsgesetzes ist die Regelung des § 1 ProstG, mit der das bisher zulasten der Prostituierten bestehende rechtliche Ungleichgewicht behoben werden sollte. Als zentraler Ansatzpunkt stellte sich aus Sicht des Gesetzgebers von 2001 die bisherige Beurteilung der Prostitution als sittenwidrig dar, die zu schwerwiegenden Konsequenzen für die materielle Existenzsicherung und die soziale Situation der Prostituierten führte.

Unmittelbare Folge der Bewertung als sittenwidrig war die Nichtigkeit aller auf die Erbringung sexueller Handlungen gerichteten Vereinbarungen nach § 138 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) mit der Folge, dass Prostituierte keinen Anspruch auf eine Gegenleistung für ihre Dienste hatten.

Diesbezüglich bestand die Absicht des Gesetzgebers, Prostituierten zu einer rechtlich durchsetzbaren Forderung zu verhelfen und das pauschale Sittenwidrigkeitsverdikt wegen seiner weitreichenden negativen Folgewirkungen zu beseitigen.

Zur Beurteilung der Auswirkungen des ProstG stellen sich insoweit die Fragen,

– ob die Schaffung eines durchsetzbaren Entgeltanspruchs rechtlich gelungen ist,

– ob Prostituierte von dieser Möglichkeit in dem angestrebten Sinn Gebrauch machen und

– ob die gesetzgeberischen Vorstellungen sich hinsichtlich der Frage der Sittenwidrigkeit realisiert haben.

§ 1 Satz 1 ProstG regelt, dass die Vereinbarung über ein Entgelt eine rechtswirksame Forderung begründet, wenn sexuelle Handlungen vorgenommen wurden. Laut Begründung zum Gesetzentwurf wird das Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten und ihren Kunden damit als einseitig verpflichtender Vertrag geregelt. Prostituierte haben damit nach Erbringung ihrer Leistung einen Anspruch auf Zahlung des vereinbarten Entgeltes.

§ 1 Satz 2 ProstG bestimmt, dass eine rechtswirksame Forderung auch entsteht, wenn sich eine Person, insbesondere im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses, für die Erbringung derartiger Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeitdauer bereithält. Damit begründen auch Vereinbarungen im Verhältnis zwischen Prostituierter und Betreiberin bzw. Betreiber von bordellartigen Betrieben, insbesondere im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses, einseitig wirksame Forderungen. Die Prostituierte hat somit einen Anspruch auf Zahlung einer vorher vereinbarten Entlohnung, wenn sie sich zur Erbringung von sexuellen Handlungen für eine bestimmte Zeit bereithält.

Diese Ansprüche können von Prostituierten gerichtlich durchgesetzt werden. Kunden oder Bordellbetreibende als Arbeitgeber/in erhalten jedoch aufgrund der Vereinbarung keine durchsetzbare Forderung auf Erbringung einer (bestimmten) sexuellen Dienstleistung.

§ 2 ProstG legt fest, dass die Entgeltforderung nicht abgetreten werden darf. Außerdem sind nach § 2 gegenüber der Entgeltforderung Einreden und Einwendungen weitgehend ausgeschlossen.

Als direkte Auswirkung des ProstG sind somit rechtlich die Voraussetzungen für eine Durchsetzbarkeit des Entgeltanspruchs von Prostituierten geschaffen.

Die Auswertung der Rechtsprechung sowie die Befragung von Prostituierten im Rahmen der empirischen Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes (SoFFI K I) ergaben jedoch, dass die Möglichkeit der gerichtlichen Durchsetzung bislang nur in verschwindend geringem Ausmaß genutzt wurde.

Als wichtigster Grund für die geringe praktische Bedeutung der Vorschrift erscheint danach die in der weiblichen Prostitution weit verbreitete Praxis der Vorkasse. Daneben spielen die weitgehende Anonymität der Kundenkontakte sowie möglicherweise auch fehlende Informiertheit oder fehlendes Bewusstsein für die eigenen Rechte bei den Prostituierten eine Rolle. Ebenso kann möglicherweise die mit einem Gerichtsverfahren verbundene Aufgabe der eigenen Anonymität von einer Klage abhalten.

Aus den genannten Gründen ist in absehbarer Zeit nicht von einer großen Zahl zivilrechtlicher Klagen gegen Kunden auf Entgeltzahlung auszugehen.

Auch wenn bislang nur sehr wenige Prostituierte von ihrem Recht, einen Kunden auf Entgeltzahlung zu verklagen, Gebrauch gemacht haben bzw. sich die Notwendigkeit aufgrund der Vorkasse nicht stellte, gaben die meisten der schriftlich befragten tätigen Prostituierten (62,5 Prozent) an, dies in Zukunft jedoch grundsätzlich tun zu wollen. Auch kann allein der Hinweis auf die Klagemöglichkeit zahlungsunwillige Kunden zur Einsicht bringen und die tatsächliche Klageerhebung somit überflüssig machen.

Insgesamt gibt es damit aus der Befragung von Prostituierten und Beratungsstellen auch Hinweise darauf, dass das Wissen, gegenüber zahlungsunwilligen Kunden nicht mehr rechtlos zu sein, zu einem stärkeren Selbstbewusstsein von Prostituierten gegenüber Kunden führen kann.

Mit der Formulierung des § 1 ProstG verband sich aus der Sicht des Gesetzgebers die rechtliche Konsequenz, dass § 138 BGB auf die Entgeltforderung aus Vereinbarungen über sexuelle Handlungen keine Anwendung mehr finden sollte. In der Begründung des Gesetzes ging der Gesetzgeber davon aus, dass damit die pauschale rechtliche Bewertung der Prostitution als sittenwidrig generell aufgehoben sei. Das ProstG hat jedoch die vom Gesetzgeber gewünschte Abkehr vom Sittenwidrigkeitsurteil in der Eindeutigkeit, wie sie in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommt, bislang noch nicht bewirkt. Die Frage der Sittenwidrigkeit ist umstritten geblieben.

Entsprechend wird auch die Frage einer Ausstrahlungswirkung des § 1 ProstG auf Regelungen des öffentlichen Rechts, insbesondere des Gaststätten- und Gewerberechts, bei denen bislang die Bewertung der Prostitution als unsittlich bzw. sittenwidrig ebenfalls mit rechtlichen Folgen verknüpft war, kontrovers diskutiert (s. dazu unten Kap. B.IX.1.).

Die Intention des Gesetzgebers, der davon ausgegangen war, dass wegen der in § 1 ProstG zum Ausdruck gekommenen veränderten Bewertung für die gesamte Rechtsordnung bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr automatisch von Unsittlichkeit ausgegangen werden kann, hat sich an dieser Stelle bisher nicht voll verwirklicht.

Allerdings ist in der Rechtsprechung mittlerweile eine deutliche Tendenz erkennbar, die anerkennt, dass der gesetzgeberische Wille auf einen Wegfall des generellen Sittenwidrigkeitsurteils insgesamt gerichtet war. Der Gesetzgeber hat danach mit dem ProstG einem gesellschaftlichen Wandel in der Bewertung von Prostitution Rechnung getragen. Prostitution kann folglich auch über das unmittelbare Anwendungsgebiet des ProstG hinaus nicht mehr automatisch als gemeinschaftsschädlich bzw. unsittlich bewertet werden (s. dazu z. B. BVerwG 6.11.2002 6 C 16.02 GewArch 2003, 122-124 und unten Kap. B.IX.1).

Wie schon während der Beratungen zum ProstG gibt es noch immer Stimmen in der juristischen Fachliteratur, die der Auffassung sind, nur eine rechtliche Ausgestaltung der Vereinbarung über entgeltliche sexuelle Dienstleistungen im Sinne eines für beide Seiten verbindlichen gegenseitigen Vertrages könne gewährleisten, dass die vom Gesetzgeber verfolgten rechtlichen Ziele rechtlich auch erreicht würden. Die Kritik an den zivilrechtlichen Regelungen des ProstG macht ferner geltend, dass durch den einseitigen Einwendungsausschluss ein Ungleichgewichtigkeit der Rechtsposition der Prostituierten im Verhältnis zur Rechtsposition der Kunden entstehe, das zu Wertungswidersprüchen und zu einer Systemwidrigkeit der Regelung führe.

Demgegenüber ist jedoch auf die Schutzfunktion der geltenden Regelungen der §§ 1 bis 3 ProstG zu verweisen.

Die Ausgestaltung des § 1 ProstG als einseitig verpflichtender Vertrag sowie die in § 2 vorgesehenen Einschrän-

kungen der Rechtsposition von Kunden und Dritten in Form des Abtretungsverbots und des weitgehenden Ausschlusses von Einwendungen und Einreden dienen dem Schutz der Prostituierten gegenüber Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen, Bordellbetreibenden, Zuhältern etc. Prostituierte sollen rechtlich jederzeit die Möglichkeit haben, eine bestimmte sexuelle Handlung oder einen bestimmten Kunden abzulehnen oder völlig aus der Prostitution auszusteigen (zu den Möglichkeiten des Ausstiegs aus der Prostitution s. u. Kap. B.V.). Die Regelungen sind damit Ausdruck des hohen Stellenwerts des sexuellen Selbstbestimmungsrechts, das nicht unnötig durch vertragliche Bindungen eingeschränkt werden soll.

An der grundlegenden Entscheidung des Gesetzgebers von 2001, Prostitution nicht als einen „Beruf wie jeder andere" auszugestalten, ist nach Auffassung der Bundesregierung insoweit festzuhalten.

Unabhängig davon hat die Möglichkeit der Einklagbarkeit einer Entgeltzahlung von Prostituierten gegenüber ihren Kunden bestehendes Unrecht aufgehoben. Auch wenn es bisher nur eine geringe Inanspruchnahme gegeben hat, stellt die zivilrechtliche Klagemöglichkeit ein Element des Abbaus ungerechtfertigter Benachteiligung dar und hat die Rechtsposition von Prostituierten gestärkt.

Für eine Änderung der §§ 1 bis 3 ProstG besteht aus Sicht der Bundesregierung danach derzeit kein Anlass.

B.II. Abschluss und Gestaltung von Arbeitsverträgen

Eines der gesetzgeberischen Ziele des ProstG war es, den Abschluss von Arbeitsverträgen in der Prostitution zu ermöglichen, um durch die Begründung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen den Zugang von Prostituierten zur Sozialversicherung und ganz allgemein die Rahmenbedingungen für die soziale Absicherung von Prostituierten zu verbessern.

Dem diente insbesondere die Regelung des § 1 Satz 2 ProstG, der die zivilrechtliche Nichtigkeit solcher Arbeitsverträge nach § 138 BGB ausschließt.

Außerdem war es erforderlich, die bisherigen strafrechtlichen Folgen des Abschlusses von Arbeitsverträgen auszuschließen. Hierzu wurde der bisherige § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB gestrichen; an die Stelle der Strafbarkeit der Förderung der Prostitution trat die Strafbarkeit der Ausbeutung von Prostituierten. § 181a Abs. 2 StGB wurde neu gefasst und auf Fälle der Beeinträchtigung der persönlichen oder wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Prostituierten beschränkt (vgl. Bundestagsdrucksache 14/5958).

Das dienst- oder arbeitsrechtliche Verhältnis weist jedoch aufgrund der Konstruktion als einseitig verpflichtendes Rechtsgeschäft nach § 1 Satz 2 ProstG und aufgrund des Einwendungsausschlusses des § 2 Satz 2 ProstG sowie aufgrund der strafrechtlichen Bestimmungen des § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB verschiedene Besonderheiten gegenüber typischen Beschäftigungsverhältnissen auf. Insbesondere ist das Weisungsrecht des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin aufgrund von § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB eingeschränkt.

Entsprechend stellt § 3 ProstG klar, dass das beschränkte Weisungsrecht der Annahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses nicht entgegensteht.

Für die Annahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses reicht es laut Begründung zum ProstG aus, dass eine Tätigkeit ausgeübt wird, die gekennzeichnet ist

– durch ein eingeschränktes Direktionsrecht des Arbeitgebers bei einem Höchstmaß an Eigenverantwortung der Prostituierten,
– durch eine gewisse Eingliederung im Betrieb,
– durch die Freiwilligkeit der Tätigkeit.

Damit ist es zwar rechtlich gelungen, die Hürden, die bisher dem Abschluss von Arbeitsverträgen und der Meldung von Beschäftigungsverhältnissen in der Prostitution an die Sozialversicherung entgegenstanden, weitgehend abzubauen; tatsächlich wurde diese Möglichkeit von den Betroffenen jedoch nur in sehr geringem Umfang genutzt.

Dies verdeutlichen die Ergebnisse der empirischen Untersuchung SoFFI K I:

Von den schriftlich befragten Prostituierten (N = 305) gaben drei (1 Prozent) an, einen Arbeitsvertrag als Prostituierte zu haben, veranlasst wurde dies in zwei Fällen vom Betreiber. Die Angaben dazu waren allerdings widersprüchlich. Acht Befragte (2,6 Prozent) hatten einen Arbeitsvertrag über eine andere Tätigkeit, beispielsweise als Barfrau, Hostess, Wirtschafterin oder Telefonistin. Acht Befragte (2,6 Prozent) gaben an, einen Minijob zu haben, und neun weitere (2,9 Prozent) waren in irgendeiner Art und Weise im Prostitutionsbereich angestellt. Die weitaus meisten (72,8 Prozent = 222) arbeiteten selbstständig (bzw. auf Provisionsbasis).

Von den persönlich befragten Prostituierten hatte niemand einen Arbeitsvertrag als Prostituierte.

Dieses Ergebnis deckt sich mit Aussagen der Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen, denen nur vereinzelt Verträge oder Minijobs bekannt sind bzw. die angaben, dass Prostituierte quasi als „Subunternehmerinnen bzw. Subunternehmer mit den Pflichten von Angestellten" tätig seien.

Von den 22 schriftlich befragten Betreibern und Betreiberinnen gaben 17 an, dass die bei ihnen tätigen Prostituierten als Selbstständige arbeiten würden. Nur eine Betreiberin aus Baden-Württemberg beschäftigte Prostituierte sowohl als Angestellte mit Arbeitsvertrag als auch mit Basisgehalt und Provision. In beiden Fällen wurden die Prostituierten je nach Wunsch entweder als Angestellte einer Künstleragentur oder als Prostituierte bei den Sozialversicherungen gemeldet. In zwei Betrieben hatten Prostituierte Minijobs als Animierdame bzw. Aushilfe.

Ein ähnliches Ergebnis ergaben die persönlichen Interviews mit zehn Betreibern. Zum Zeitpunkt der Befragung

waren in keinem dieser Betriebe Prostituierte mit einem Arbeitsvertrag eingestellt.

Als Hauptargument führten die Betreiber dabei an, dass die Prostituierten dies nicht wünschten. Dies wurde durch die Befragung von Prostituierten bestätigt.

Von 292 schriftlich befragten Prostituierten wünschte nur ein sehr kleiner Teil (17) auf jeden Fall einen Arbeitsvertrag als Prostituierte. Für etliche käme es auf die Bedingungen an (85). Über 60 Prozent (178) standen einem Arbeitsvertrag jedoch mehr oder weniger ablehnend gegenüber. Von ihnen wollten 93 Befragte auf keinen Fall einen entsprechenden Arbeitsvertrag und 85 konnten sich dies nur schwer vorstellen.

Diese Befragungsergebnisse verdeutlichen, dass der Abschluss von Arbeitsverträgen weder für Betreiberinnen und Betreiber noch für Prostituierte zum Zeitpunkt der Befragung attraktiv erschien. Die Idee der sozialen Absicherung durch ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis in der Prostitution ist offenbar für viele der Befragten nur schwer vorstellbar und erscheint ihnen auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen finanziellen Abzüge wenig attraktiv.

Zentrales Argument gegen den Abschluss von Arbeitsverträgen war auf Betreiberinnen- und Betreiberseite das eingeschränkte Weisungsrecht. Sie sahen das betriebswirtschaftliche Risiko allein auf ihrer Seite. Ein Arbeitsvertrag würde sie zur Zahlung eines Gehaltes verpflichten, ohne dass sie das Recht hätten, ihren Angestellten Anweisungen zur Bedienung eines Kunden zu geben.

Ungewissheit bestand bei Betreibern und Betreiberinnen darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen die Vorgabe von Arbeitsort, Arbeitszeiten und Preisen für bestimmte Dienstleistungen die Grenze zur Strafbarkeit als Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a Abs. 1 StGB) oder Zuhälterei (§ 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB, sog. dirigierende Zuhälterei) überschreitet. Zu dieser Unsicherheit trugen auch regionale Unterschiede in der Strafverfolgungspraxis bei. So ging beispielsweise die Staatsanwaltschaft München im Jahr 2003 noch davon aus, dass „das einseitige Festsetzen der Arbeitszeiten durch den Bordellbetreiber als so genannte dirigistische Zuhälterei im Sinne der genannten Vorschriften zu werten und auch zu verfolgen ist.“ (vgl. hierzu SoFFI K I, Abschnitt II.2.1.4.4).

Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 1. August 2003 (BGH 2 StR 186/03; BGHSt 48,314 sowie NJW 2004, 81 ff.) hat insoweit zur rechtlichen Klärung beigetragen. Danach darf der Bordellbetreiber Art und Ausmaß der Prostitutionsausübung nicht vorgeben; solange aber eine Prostituierte freiwillig in einem Bordell oder bordellähnlichen Betrieb tätig ist, begründet allein die Eingliederung in eine Organisationsstruktur durch Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen keine Strafbarkeit (s. hierzu auch unten B.VIII.1 sowie Renzikowski Rz. 83, 89).

Dies war zum Zeitpunkt der Befragung bei den potentiellen Arbeitgeber/innen noch nicht ausreichend bekannt.

In der Praxis treten auch nach Einführung des Prostitutionsgesetzes Club- und Bordellbetreiber und -betreiberinnen weiterhin nach außen eher als Vermieter/innen auf, obwohl zum Teil intern die Arbeitsbedingungen detailliert vorgeschrieben werden und somit de facto abhängige Beschäftigungsverhältnisse vorliegen dürften. Die Praxis der Betreiber/innen von Eros-Centern und Laufhäusern, lediglich einen Mietvertrag mit Prostituierten abzuschließen, hängt jedoch eng mit der weiterhin praktizierten gewerberechtlichen Einordnung als gewerbliche Zimmervermietung zusammen. Je nach gewerberechtlicher Praxis vor Ort kommt eine Anmeldung der Etablissements als Bordell/bordellartiger Betrieb bislang auch rechtlich nicht in Betracht.

Bislang dürfte es überwiegend Praxis in den Bordellbetrieben gewesen sein, dass die Prostituierte dort – pro forma – auf eigene Rechnung tätig war; möglicherweise auch eine Konsequenz der Strafdrohung des früheren § 180 a Abs. 1 Nr. 2 StGB. Die Fortsetzung dieser Praxis ermöglicht den Betreibern und Betreiberinnen auch weiterhin eine maximale Gewinnabschöpfung ohne Arbeitgeberpflichten. Erschwerend kommt hinzu, dass bislang in der Praxis kaum eine kontrollierende Instanz von außen aktiv wird, um vorliegende Arbeitsverhältnisse zu überprüfen (vgl. Renzikowski Rz. 87, 89, 91).

Nach den Ergebnissen der empirischen Untersuchung SoFFI K I ist damit auch ein weiterer Einflussfaktor hinsichtlich der Akzeptanz sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse nicht zu übersehen, nämlich das bislang aus betriebswirtschaftlicher Sicht eher als marginal zu bewertende Risiko, im Rahmen einer Betriebsprüfung oder ähnlicher Kontrollmaßnahmen wegen unterbliebener Anmeldungen von Beschäftigungsverhältnissen zur Sozialversicherung zur Rechenschaft gezogen zu werden (ggf. bis hin zur Konsequenz einer Strafbarkeit nach § 266a StGB).

Die Ermöglichung legaler Beschäftigung in bordellartigen Betrieben muss daher mit einer angemessenen Kontrolle korrespondieren, da nicht zu erwarten ist, dass Unternehmer/innen im Rotlichtmilieu ohne Anstoß von außen von bisher gewohnten und aus ihrer Sicht bewährten Routinen des Agierens in einer rechtlichen Grauzone Abstand nehmen und die ihnen als Arbeitgeber auferlegten neuen Pflichten (z. B. Lohnfortzahlung, bezahlter Urlaub, Sozialversicherungsabgaben usw.) künftig problemlos erfüllen (vgl. Renzikowski Rz. 89, 91).

Das ProstG koppelt die soziale Absicherung und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen an den Abschluss von Arbeitsverträgen. Ob diese enge Orientierung an der Ausübung der Prostitution im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses den Wünschen und Interessen der Prostituierten entspricht, muss nach den Ergebnissen der Befragung als zweifelhaft erscheinen, da immerhin rund 60 Prozent der befragten Prostituierten einen Arbeitsvertrag nicht als wünschenswerte Option ansahen. Augenscheinlich zieht eine Mehrheit der Prostituierten eine selbstständige Arbeitsweise vor.

Die im Rahmen der empirischen Untersuchung befragten Prostituierten befürchteten bei Arbeitsverträgen überwiegend den Verlust ihrer sexuellen Autonomie sowie ihrer selbstbestimmten Wahl von Arbeitszeit und -ort. Als ein weiteres Hindernis benannten Prostituierte auch die Sorge des Anonymitätsverlustes und die mit einem Bekanntwerden ihrer Tätigkeit ggf. verbundenen negativen sozialen Konsequenzen. Eine Rolle spielt dabei auch, dass viele Frauen die Tätigkeit in der Prostitution als kurzfristig angelegt verstehen und Prostitution als vorübergehende Episode in ihrem Leben betrachten wollen.

Die bisherige Grauzone bot auch Prostituierten, so überraschend dies klingen mag, trotz allem gewisse Vorteile. Die Einräumung eines rechtlichen Rahmens ist immer auch mit Pflichten verbunden, die nunmehr sichtbar werden, z. B. in Form von Steuer- und Sozialversicherungspflichten für die Prostituierte.

Prostituierte und Betreiber/innen sahen finanzielle Einbußen bei der Begründung eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses als Problem.

Darüber hinaus waren Fragen der sozialen Sicherung von einem überwiegenden Teil der Prostituierten außerhalb eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses in der Prostitution mehr oder weniger geregelt, so dass sich für die meisten auch hieraus keine Motivation für den Abschluss von Arbeitsverträgen ergab.

Prostituierte, Prostituiertenberatungsstellen sowie Betreiberinnen und Betreiber stimmten darin überein, dass die Idee des Prostitutionsgesetzes in Bezug auf den Abschluss von Arbeitsverträgen nur schwer umzusetzen ist.

Diese Einschätzung wird auch von gewerkschaftlicher Seite geteilt. Hier gab es vereinzelt Ansätze, den durch das ProstG angestoßenen Diskussionsprozess aktiv zu begleiten und sich der Interessen von Prostituierten anzunehmen. So versuchte Ver.di die Entwicklung von Arbeitsverträgen in der Prostitution durch Erarbeitung eines Mustervertrages zu unterstützen. Diesen Musterarbeitsvertrag versteht Ver.di jedoch eher als Gesprächsleitfaden, um Standards im Prostitutionsbereich vorzubereiten. Wichtig sei, dass die Idee von Arbeitsverträgen in der Prostitution Fuß fasst und die Diskussion „Arbeitsplatz Prostitution“ vorangetrieben werde.

Die empirische Untersuchung SoFFi K I kommt zu dem Schluss, dass die Möglichkeit abhängiger Beschäftigungsverhältnisse weiterverfolgt werden sollte, um die soziale und materielle Sicherheit von Prostituierten zu verbessern, auch wenn zurzeit die Mehrheit der Prostituierten selbstständig arbeiten möchte. Der mehrheitliche Wunsch von Prostituierten nach Selbstständigkeit (und Selbstbestimmung) sei jedoch ernst zu nehmen und sicherlich auf die spezifische Art der Tätigkeit zurückzuführen, die sehr persönlich, sehr intim und körperbezogen ist.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte daher in künftige Überlegungen auch einbezogen werden, wie eine Tätigkeit in der Prostitution im rechtlichen Rahmen der Selbstständigkeit ausgestaltet werden kann und wie unter dem rechtlichen Vorzeichen der Selbstständigkeit die soziale Absicherung von Prostituierten gewährleistet und deren Arbeitsbedingungen als Selbstständige verbessert werden können.

Daneben sollte eine Verbesserung der tatsächlichen Kontrolldichte bezogen auf die Einhaltung von sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Pflichten in Prostitutionsbetrieben angestrebt werden, um Personen, die de facto eine Arbeitgeberfunktion übernehmen, dazu anzuhalten, dies auch rechtlich zu tun. Hierbei muss darauf geachtet werden, dass durch (straf-)rechtliche Regelungen (sog. Vermieterprivileg, vgl. Renzikowski Rz. 120f) nicht gerade solche Ausgestaltungen privilegiert werden, in denen die Übernahme einer Arbeitgeberfunktion vermieden wird. Das wenig überzeugende „Vermieterprivileg“ (§ 180a Abs 2 Nr. 2 StGB) unterwirft die Ausbeutung durch den Wohnungsinhaber einer milderen Strafandrohung als die Ausbeutung durch den Zuhälter nach § 181a Abs 1 Nr. 1 StGB. Alle Formen der Ausbeutung von Prostituierten, denen sich das Opfer nicht entziehen kann, verdienen jedoch dieselbe Strafe.

B.III. Zugang von Prostituierten zur Sozialversicherung

B.III.1. Rechtliche Voraussetzungen

Auch vor dem Inkrafttreten des ProstG waren Prostituierte sozialversicherungsrechtlich nicht rechtlos gestellt. Das Prostitutionsgesetz hatte insoweit jedoch eine wichtige klarstellende Funktion.

Im Grundsatz ist das Sozialversicherungsrecht wertneutral, Leistungen können nicht wegen einer „makelhaften“ Betätigung verweigert oder eingeschränkt werden. Für die Begründung eines Sozialversicherungsverhältnisses reicht das Bestehen eines faktischen Beschäftigungsverhältnisses aus. So ging der 12. Senat des Bundessozialgerichts in seinem Urteil vom 10. August 2000 (Az.: B 12 KR 21/98 R) im Falle eines Mitarbeiters eines Unternehmens, das Online-Dialoge mit sexuellem Inhalt im Bildschirmtextsystem anbietet, davon aus, dass eine Versicherungs- und Beitragspflicht besteht: Es sei kein Grund ersichtlich, selbst sittenwidrige Beschäftigungsverhältnisse von vornherein vom Schutz der Sozialversicherung auszunehmen, zumal sie von der Rechtsordnung geduldet würden. Insofern wäre der Zugang zur Sozialversicherung über eine abhängige Beschäftigung in der Prostitution bereits vor Inkrafttreten des ProstG sozialversicherungsrechtlich grundsätzlich möglich gewesen.

Allerdings haben die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung trotz der oben zitierten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts bis zum Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes die Rechtsauffassung vertreten, dass der Annahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse von Prostituierten die Sittenwidrigkeit derartiger Vertragsverhältnisse entgegenstehe. Für diese Auffassung ist nach Inkrafttreten des ProstG jedoch kein Raum mehr.

Der Zugang zur Sozialversicherung scheiterte faktisch aber in jedem Fall daran, dass ein Bordellbesitzer, bei

dem Prostituierte unter Bedingungen arbeiten, die ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis darstellen, sich nach der alten Fassung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB strafbar machen konnte. Zur Vermeidung des Risikos der Strafverfolgung wurden von den Bordellbetreibenden daher für die Beschäftigung von Prostituierten häufig Konstruktionen nahe der Scheinselbstständigkeit gewählt; Meldungen zur Sozialversicherung unterblieben auch dort, wo de facto abhängige Beschäftigungsverhältnisse bestanden. Daher entschied sich der Gesetzgeber dafür, die Einbeziehung Prostituierter in die Sozialversicherung durch die Streichung von § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB zusätzlich abzusichern.

Die sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen des ProstG waren Gegenstand einer gemeinsamen Verlautbarung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung vom 18. November 2002, in dem die versicherungs-, beitrags- und melderechtlichen Auswirkungen des ProstG näher konkretisiert wurden.

In dieser Verlautbarung wurden auch die durch das ProstG modifizierten Kriterien für die Abgrenzung zwischen selbstständiger und abhängiger Tätigkeit im Bereich der Prostitution dargestellt.

Danach werden mit dem ProstG die im Allgemeinen geltenden „Abgrenzungskriterien für den Personenkreis der Prostituierten relativiert, indem gesetzlich festgelegt wird, dass das eingeschränkte Weisungsrecht des Arbeitgebers von Prostituierten der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses nicht entgegensteht. Nach der Gesetzesbegründung bestehen seitens des Arbeitgebers gegenüber Prostituierten keine Ansprüche auf Vornahme sexueller Handlungen bzw. Ansprüche wegen „Schlechtleistung“. Den Prostituierten obliegt somit die freie Auswahl der Kunden und die Bestimmung, welche Art von sexuellen Dienstleistungen sie erbringen. Das Weisungsrecht des Arbeitgebers (z. B. des Bordellbetreibers) beschränkt sich also auf die Bestimmung von Ort und Zeit der Arbeitsleistung. Daraus folgt, dass für die Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses von Prostituierten eine Vereinbarung ausreicht, sich gegen ein vorher vereinbartes Arbeitsentgelt an einem vorgegebenen Ort für eine bestimmte Zeitdauer zur Verfügung zu halten, das Arbeitsentgelt also grundsätzlich unabhängig von der tatsächlichen Erbringung der sexuellen Handlung gewährt wird. Die Vereinbarung einer Grundvergütung zuzüglich eines flexiblen Vergütungsanteils in Abhängigkeit konkret erbrachter sexueller Einzelleistungen (z. B. bei Mischtätigkeiten als Bardame und Prostituierte) steht der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses nicht entgegen.

Eine abhängige Beschäftigung wird demnach schon dann ausgeübt, wenn sie durch ein insoweit eingeschränktes Direktionsrecht des Arbeitgebers bei einem Höchstmaß an Eigenverantwortung der Prostituierten und eine gewisse Eingliederung in den Betrieb gekennzeichnet ist (Bundestagsdrucksache 14/5958).

In objektiven Zweifelsfällen besteht nach § 7a SGB IV die Möglichkeit, bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte die Feststellung des Status von Prostituierten zu beantragen. Hierbei ist es nicht erforderlich, dass sich die Vertragspartner über ein Antragsverfahren einig sind“ (Verlautbarung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherungsträger vom 18. November 2002).

Weiter wird durch die Verlautbarung klargestellt, dass die Versicherungs-, Beitrags- und Meldepflicht für abhängige Beschäftigte in der Prostitution – als Prostituierte – frühestens am 1. Januar 2002 beginnt.

Diese Haltung der Sozialversicherungsträger ist konsequent vor dem Hintergrund, dass nach der dort vertretenen Rechtsauffassung erst durch das ProstG die Möglichkeit der Begründung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse als Prostituierte geschaffen wurde.

Zu begrüßen ist, dass auf diese Weise auch die nach Inkrafttreten des ProstG zunächst ungeklärte Fragestellung eventueller Beitragsnachforderungen für schon vor dem ProstG bereits faktisch bestehende Beschäftigungsverhältnisse im Sinne einer Stichtagsregelung als geklärt anzusehen ist. Beitragsforderungen wegen einer abhängigen Beschäftigung als Prostituierte können danach maximal bis zum 1. Januar 2002 zurückreichen.

Diesbezüglich geäußerte Besorgnisse bei Prostituierten und Bordellbetreiber/innen können damit an sich als unbegründet betrachtet werden; gleichwohl spielten sie in der Praxis eine gewisse Rolle.

Ist die Prostituierte selbstständig tätig, dann gelten für sie alle sozialversicherungsrechtlichen Regelungen, die sich auf selbstständig Tätige erstrecken. Unabhängig von einer möglicherweise vorliegenden sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit hatten Prostituierte die Möglichkeit, genauso wie andere Selbstständige, freiwillig Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen oder die Möglichkeit der Antragspflichtversicherung zu nutzen und somit wie Pflichtversicherte behandelt zu werden. Letzteres setzt jedoch voraus, dass es sich nicht um eine nur vorübergehende Selbstständigkeit handelt und der Antrag auf Pflichtversicherung innerhalb von fünf Jahren nach der Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit beantragt wird. Hierfür reichte das Bestehen der Unternehmereigenschaft im Sinne des Steuerrechts aus, da die steuerliche Klassifizierung einer Betätigung ein wichtiges Indiz für das Vorliegen einer abhängig oder selbstständig ausgeübten Tätigkeit ist. In der Rentenversicherung freiwillig Versicherte haben darüber jedoch keinen Zugang zu anderen Sozialversicherungssystemen. Auch die Antragsfrist nach § 4 Abs. 2 SGB VI von 5 Jahren nach Aufnahme der selbständigen Tätigkeit für die Antragspflichtversicherung in der Rentenversicherung beginnt für Prostituierte frühestens mit dem 1. Januar 2002 (s. dazu Verlautbarung der Spitzenorganisationen der Sozialversicherung vom 18. November 2002).

Selbstständig tätige Prostituierte hätten daher auch vor Inkrafttreten des ProstG grundsätzlich freiwillige Beiträge oder auf Antrag Pflichtbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen können.

Der Zugang zur gesetzlichen Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung als Prostituierte ist rechtlich spätestens mit Inkrafttreten des ProstG über das Feststellen eines Beschäftigungsverhältnisses in einem Bordell oder andersartigen Prostitutionsbetrieb gewährleistet.

B.III.2. Statistik der Sozialversicherungsträger

Wie viele Prostituierte seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes offiziell als solche in der gesetzlichen Rentenversicherung oder in der gesetzlichen Krankenversicherung gemeldet sind, lässt sich aufgrund des Meldeverfahrens nicht feststellen. Für Prostituierte wurde von der Bundesagentur für Arbeit kein gesonderter Tätigkeitsschlüssel vergeben. Sie werden mit anderen Personengruppen unter dem Schlüssel „913“ erfasst. Er umfasst von „Annonceur/in“ bis „Zapfer/in“ insgesamt 101 Berufe und Tätigkeiten. Bis auf „Liebesmädchen“ und „Prostituierte“ handelt es sich um solche aus dem Hotel- und Gaststättenbereich.

Die Kassen erhalten vom jeweiligen Arbeitgeber die Angaben zur ausgeübten Tätigkeit eines Beschäftigten ausschließlich über den Tätigkeitsschlüssel der Meldung zur Sozialversicherung.

Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger kommt nach Auswertung der unter diesem Tätigkeitsschlüssel erfolgten Meldungen der Jahre 2001 bis 2003 zu dem Schluss, dass trotzdem davon ausgegangen werden kann, dass es bis Ende 2003 keine größere Zahl von versicherungspflichtigen Prostituierten gab. „Die derzeit vorliegenden Auswertungen der Entgeltmeldungen für Beschäftigungsverhältnisse der Jahre 2001 bis 2003 lässt aber dennoch eine Aussage über die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes zu. Während im Jahr 2001 367 797 Beschäftigungen mit dem Tätigkeitsschlüssel 913 gemeldet worden sind, wurden im Jahr 2002 zwar 382 297, im Jahr 2003 aber nur noch 364 848 Beschäftigungen gemeldet. Seit den Neuregelungen durch das Prostitutionsgesetz ist demnach die Zahl der mit dem Tätigkeitsschlüssel 913 gemeldeten Beschäftigungen sogar leicht zurückgegangen. Die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen mit Prostituierten scheint demnach, zumindest bis Ende 2003, nicht in größerer Zahl erfolgt zu sein“ (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Schreiben vom 14. Dezember 2004).

Dies deckt sich in der Tendenz mit dem oben dargestellten Befund, wonach es bislang erst vereinzelt zum Abschluss von Arbeitsverträgen gekommen ist.

Letztlich lassen sich aus der Statistik der Sozialversicherungsträger jedoch keine belastbaren Angaben gewinnen, die Rückschlüsse auf eine – positive oder negative – zahlenmäßige Entwicklung der zur Sozialversicherung gemeldeten Beschäftigten in der Prostitution erlauben.

B.III.3. Empirische Erkenntnisse

Die Ergebnisse der Befragung im Rahmen der empirischen Untersuchung SoFFI K I zur Frage der Krankenversicherung und der Rentenversicherung bestätigen allerdings, dass bislang kaum Meldungen zur Sozialversicherung von als Prostituierte Beschäftigten erfolgt sind.

Insoweit zeigt der oben geschilderte Befund fehlender Akzeptanz von Arbeitsverträgen auch auf der Ebene der sozialen Sicherung Konsequenzen.

Dennoch verfügen viele Prostituierte über eine Absicherung im Krankheitsfall und – zu einem geringeren Anteil – über eine Alterssicherung.

B.III.3.a Krankenversicherung

Die Ergebnisse der Befragung von Prostituierten im Rahmen der Untersuchung SoFFI K I zeigen, dass Prostituierte zwar überwiegend krankenversichert sind, aber nicht als Prostituierte.

Von den schriftlich befragten Prostituierten waren die weitaus meisten (86,9 Prozent) in irgendeiner Form krankenversichert. Nur ein kleiner Teil war nicht krankenversichert, dieser Anteil lag aber deutlich höher als in der Gesamtbevölkerung. Zum Vergleich: In der Gesamtbevölkerung sind 87,5 Prozent in einer gesetzlichen und 9,3 Prozent in einer privaten Krankenversicherung versichert (Mikrozensus Mai 2003; nach Statistisches Taschenbuch Gesundheit 2005, www.bmg.bund.de).

Tabelle 2

Krankenversicherungsstand von Prostituierten

	alle Befragten	**haupt- beruflich[1]**	**neben- beruflich[1]**
Krankenversichert	265 *(86,9 %)*	145 *(84,8 %)*	119 *(89,5 %)*
nicht kranken- versichert	40 *(13,1 %)*	26 *(15,2 %)*	14 *(10,5 %)*
Gesamt	**305**	**171**	**133**

[1] Angaben zur Prostitution als Haupt- oder Nebentätigkeit liegen von 304 Befragten vor.

Der etwas höhere Krankenversicherungsstand bei den nebenberuflich als Prostituierte Tätigen erklärt sich vor allem daraus, dass sie über ihren Hauptberuf oder aufgrund des Bezugs sozialer Leistungen krankenversichert waren. Ein Viertel (25,2 Prozent) der nebenberuflich tätigen Befragten ging einer anderweitigen Berufstätigkeit als Angestellte/r bzw. Beamtin/Beamter nach oder befand sich noch in der schulischen oder beruflichen Ausbildung. Ein weiteres Achtel (12,5 Prozent) bezog Leistungen des Arbeits- oder Sozialamtes und war darüber krankenversichert. Die nebenberuflich Tätigen waren zum einen häufiger in der AOK, einer Ersatz- oder Betriebskrankenkasse versichert als die hauptberuflich Tätigen (79,0 Prozent gegenüber 63,0 Prozent der Krankenversicherten) und zum anderen deutlich häufiger selbst pflichtversichert als diejenigen, die die Prostitution hauptberuflich ausübten (39,8 Prozent gegenüber 10,1 Prozent der Krankenversicherten).

Nicht Krankenversicherte waren in allen Alters- und Einkommensgruppen zu finden. Das Lebensalter und die Höhe des zur persönlichen Verfügung verbleibenden Einkommens aus der Prostitution hatten bei den Befragten keinen entscheidenden Einfluss darauf, ob sie krankenversichert waren oder nicht.

Von den persönlich Befragten, die der Prostitution neben einer anderweitigen Beschäftigung nachgingen, waren alle über ihren Hauptberuf krankenversichert.

In bisherigen Untersuchungen zur Situation von Prostituierten waren zum Teil deutlich weniger Befragte krankenversichert. So waren von 250 Probandinnen der sog. EVA-Studie (Leopold/Steffan, EVA-Projekt, 1997) nur 64 Prozent krankenversichert, die Evaluation der Ausstiegsarbeit von zwei Prostituiertenberatungsstellen in Nordrhein-Westfalen (Leopold 2001) ergab bei den dokumentierten Klientinnen einen Krankenversicherungsstand von 76,8 Prozent, wovon jedoch etliche Klientinnen bereits aus der Prostitution ausgestiegen und über ihren Status als Sozialhilfeempfängerin gesetzlich Krankenversicherten weitgehend gleichgestellt waren.

Ein echter Vergleich der Situation vor und nach dem ProstG ist aufgrund der unterschiedlichen Anlagen der Untersuchungen nicht möglich.

Der höhere Krankenversicherungsstand bei den Befragten der vorliegenden Untersuchung deutet nach Auffassung der Forscherinnen in der Tendenz eher in Richtung eines gestiegenen Bewusstseins bezüglich der Notwendigkeit einer Krankenversicherung. Zu vermuten sei, dass die Bemühungen von Beratungsstellen, ihre Klientinnen zum Abschluss einer Krankenversicherung zu motivieren, Früchte getragen haben.

Neben dem eher positiven Bild, das sich aus den Angaben der befragten Prostituierten ergibt, gab es im Rahmen der vorliegenden Untersuchung jedoch auch Hinweise auf weiterhin bestehende Probleme.

So teilte das saarländische Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales mit, dass nur wenige der Prostituierten im Saarland krankenversichert seien. Gründe wären neben fehlenden individuellen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse die Weigerung privater Krankenversicherungen, Prostituierte aufzunehmen. Das schleswig-holsteinische Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren berichtete für Lübeck von einer steigenden Tendenz nicht krankenversicherter Prostituierter. Von 191 Klientinnen der Beratungsstelle für Sexuelle Gesundheit und AIDS des Gesundheitsamtes Lübeck waren lediglich 59 Prozent in einer Krankenkasse.

Annähernd drei Viertel (71,5 Prozent) der versicherten Befragten waren in gesetzlichen Krankenkassen, etwas mehr als ein Viertel war in privaten Kassen versichert. Der Anteil der Privatversicherten liegt damit in der Gruppe der Prostituierten höher als in der Gesamtbevölkerung.

Tabelle 3

Art der Krankenkasse

Krankenkasse	alle Befragten[1]	haupt-beruflich[1]	neben-beruflich[1]
AOK	91 *(37,0 %)*	44 *(32,4 %)*	47 *(43,1 %)*
Ersatzkasse	50 *(20,3)*	22 *(16,2 %)*	28 *(25,7 %)*
Betriebskrankenkasse	35 *(14,2 %)*	21 *(15,4 %)*	14 *(12,8 %)*
private Krankenversicherung	70 *(28,5 %)*	49 *(36,0 %)*	20 *(18,3 %)*
Gesamt	**246**	**136**	**109**

[1] Nicht von allen krankenversicherten Befragten lagen Angaben zur Krankenkasse sowie zum Tätigkeitsstatus vor.

Mehr als zwei Drittel der krankenversicherten Befragten waren selbst versichert (68,2 Prozent), fast ein Drittel war als Familienangehörige bzw. Familienangehöriger krankenversichert.

Tabelle 4

Krankenversicherungsstatus von Prostituierten

Versicherungs-status	alle Befragten[1]	haupt-beruflich[1]	neben-beruflich[1]
selbst freiwillig versichert	110 *(44,9 %)*	80 *(58,8 %)*	30 *(27,8 %)*
selbst pflichtversichert	57 *(23,3 %)*	14 *(10,3 %)*	42 *(38,9 %)*
als Familienangehörige/r	78 *(31,8)*	42 *(30,9 %)*	36 *(33,3 %)*
Gesamt	**245**	**136**	**108**

[1] Nicht von allen krankenversicherten Befragten lagen Angaben zum Versicherungsstatus sowie zum Tätigkeitsstatus vor.

Der Versicherungsstatus als Familienmitglied ist problematisch. Nach § 9 SGB V dürfen in gesetzlichen Krankenkassen kostenlos mitversicherte Familienmitglieder nicht hauptberuflich selbstständig erwerbstätig sein und über kein eigenes Gesamteinkommen von mehr als 345 Euro bzw. als geringfügig Beschäftigte bis 400 Euro verfügen, anderenfalls müssen sie sich selbst versichern. Das Einkommenskriterium könnte theoretisch ein kleiner Teil der familienversicherten Befragten erfüllen. Die meisten Familienversicherten lagen aber eindeutig über diesen Einkommensgrenzen. Sie waren zwar krankenversichert; dabei handelte es sich jedoch um ein Versicherungsverhältnis, das auf fehlerhaften Angaben beruht. Im Falle der Aufdeckung drohen den Betroffenen rechtliche

und finanzielle Konsequenzen, ggf. im Einzelfall bis hin zu Regressforderungen seitens der Krankenkassen.

175 Befragte machten Angaben dazu, unter welcher Bezeichnung sie krankenversichert sind. Von ihnen waren 13 hauptberuflich Tätige offiziell als „Prostituierte“ krankenversichert. Davon waren acht in privaten und fünf in gesetzlichen Krankenkassen. Zwölf gaben an, keine Schwierigkeiten gehabt zu haben, als Prostituierte aufgenommen zu werden.

Tabelle 5

Offiziell als Prostituierte krankenversichert

wie versichert	alle Befragten	hauptberuflich	nebenberuflich
als Prostituierte	13 *(7,4 %)*	13 *(13,1 %)*	–
unter anderer Berufsbezeichnung	162 *(92,6 %)*	86 *(86,9 %)*	76
Gesamt	**175**	**99**	**76**

Gründe dafür, sich unter einer anderen Berufsbezeichnung zu versichern, waren der Wunsch nach Anonymität sowie die Angst, sonst nicht in die Krankenkasse aufgenommen zu werden. Auch nach Inkrafttreten des ProstG scheinen viele Prostituierte bei der Sozialversicherung vorzugsweise nicht „Prostitution“ als Beruf angeben zu wollen, weil „niemand wissen muss, womit ich mein Geld verdiene“ (SoFFI K I).

Für freiwillig versicherte Selbstständige in den Ersatzkassen besteht keine Verpflichtung zur Angabe des Berufes. Auch betrachten die Mitgliedskassen der beiden Verbände „die Durchführung der Versicherung von Arbeitnehmern einzelner Berufszweige ohne jegliche Vorbehalte“. (Schreiben des VdAK und AEV vom 20. Dezember 2004).

Bei Anträgen auf Mitgliedschaft in einer privaten Kasse muss aufgrund der individuellen Risikoabschätzung und der daraus resultierenden Beitragsbemessung für bestimmte Leistungen immer der Beruf angegeben werden. Für private Krankenkassen besteht kein Kontrahierungszwang, sie können also Einzelpersonen, aber auch ganze Berufsgruppen von der Aufnahme ausschließen.

Nach Berichten von Fachberatungsstellen bestehen Anhaltspunkte dafür, dass faktisch nur eine sehr begrenzte Zahl von privaten Krankenversicherungen bereit ist, Prostituierte, die diese Tätigkeit offenlegen, aufzunehmen, während andere Versicherungen dies aufgrund einer negativen Risikobewertung einer Tätigkeit in der Prostitution auszuschließen versuchen. Die Auskünfte der befragten privaten Versicherungen weisen in die gleiche Richtung.

Für selbstständig tätige Prostituierte, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse werden können, kämen damit nur wenige private Krankenversicherungen in Frage, bei denen sie sich unter Offenlegung ihrer Tätigkeit als Prostituierte versichern können.

Verfügen sie über entsprechende Vorversicherungszeiten, könnten sie sich unter den Voraussetzungen des § 9 SGB V auch freiwillig in einer gesetzlichen Krankenkasse versichern. Diese Voraussetzungen erfüllen erfahrungsgemäß jedoch nur wenige hauptberuflich tätige Prostituierte. In der Praxis scheitert für viele Prostituierte die freiwillige Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse an fehlenden Vorversicherungszeiten.

B.III.3.b Alterssicherung

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der Zugang zu einer Alterssicherung problematischer ist als der Zugang zur Krankenversicherung.

Von den 292 mit dem ausführlichen Fragebogen befragten Prostituierten verfügte nur annähernd die Hälfte über eine wie auch immer geartete Alterssicherung. Fast genauso viele waren für das Alter nicht abgesichert und sind somit mit großer Wahrscheinlichkeit später auf staatliche Unterstützung angewiesen.

Tabelle 6

Einzahlung in die Rentenversicherung (N = 292)

	Anzahl	%
freiwillig[1]	41	*14,0*
pflichtversichert	40	*13,7*
anderweitig vorgesorgt	56	*19,2*
Σ vorhandene Alterssicherung	**137**	***46,9***
keine Alterssicherung	133	*45,5*
keine Angaben	22	*7,5*

[1] Es ist nicht eindeutig, ob diejenigen, die die Variable „Ja, ich zahle freiwillig ein“ ankreuzten, unter Rentenversicherung die gesetzliche Rentenversicherung oder einen privaten Rentenversicherungsanbieter verstanden, sie also freiwillig Beiträge in die gesetzliche oder eine private Rentenversicherung einzahlten. Vor dem Hintergrund der Interviews muss davon ausgegangen werden, dass beide Möglichkeiten in Betracht kommen.

Hauptberuflich als Prostituierte tätige Befragte verfügten signifikant seltener über eine Alterssicherung als nebenberuflich Tätige. Das Risiko, im Alter nicht abgesichert zu sein, ist für hauptberufliche Prostituierte somit deutlich höher als für diejenigen, die der Prostitution nebenberuflich nachgehen.

Tabelle 7

Vorhandene Alterssicherung nach haupt- und nebenberuflich Tätigen*

	Haupt-berufliche	Neben-berufliche
vorhandene Alterssicherung	68 *(43,3 %)*	69 *(61,1 %)*
keine Alterssicherung	89 *(56,7 %)*	44 *(38,9 %)*
Gesamt	**157**	**113**

* $\chi^2 = 8{,}282$, P = 0,004

Der Wunsch, sich in Zukunft aus der Tätigkeit als Prostituierte einen Rentenanspruch zu erwerben, war bei den hauptberuflich tätigen Befragten jedoch deutlich vorhanden.

Nebenberuflich Tätige ohne Alterssicherung waren Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe und Hausfrauen sowie sich in schulischer oder universitärer Ausbildung befindende Befragte. Letztere unterscheiden sich diesbezüglich jedoch nicht von anderen Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden.

Die nahe liegende Annahme, dass vor allem diejenigen mit einem niedrigeren Einkommen aus der Prostitution über keine Alterssicherung verfügen, ließ sich weder für die haupt- noch für die nebenberuflich tätigen Prostituierten bestätigen. Befragte ohne Alterssicherung waren zu annähernd gleichen Teilen in allen Einkommensgruppen zu finden. Die Annahme, dass vor allem jüngere Befragte über keine Alterssicherung verfügen, weil dies für sie noch in weiter Ferne liegt, bewahrheitete sich nur für die nebenberuflich tätigen Prostituierten. Auch die Einstellung zur Prostitution als Beruf sowie die bisherige Prostitutionsdauer spielten keine Rolle bei der Frage der Alterssicherung.

Einen signifikanten Einfluss auf das Vorhandensein einer Alterssicherung hatte bei hauptberuflich als Prostituierte arbeitenden Befragten jedoch die Zeit, wie lange sie noch in der Prostitution verbleiben wollten. Je länger die Berufsperspektive, desto eher verfügten sie über eine Alterssicherung. Hauptberufliche Prostituierte mit einer längerfristigen Berufsperspektive in der Prostitution sorgen offenbar eher für das Alter vor als diejenigen, die für sich keine längere Perspektive in der Prostitution sehen. Möglicherweise trägt aber auch eine vorhandene Altersvorsorge zu einer längerfristigen Perspektive in der Prostitution bei, während Prostituierte ohne eine Alterssicherung eher einen baldigen Ausstieg anstreben.

Aussagen von persönlich Befragten lassen die Annahme zu, dass die Frage der Alterssicherung eher mit dem individuellen Sicherheitsbedürfnis zusammenhängt.

So war für nebenberuflich als Prostituierte arbeitende Interviewte die über den Hauptberuf laufende Renten- und Sozialversicherung ein wichtiges Argument, diesen nicht aufzugeben und die Prostitution nicht hauptberuflich auszuüben. Andere Befragte schlossen zusätzliche Versicherungen ab, um rundum abgesichert zu sein.

Auch hinsichtlich der Art der Alterssicherung zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen hauptberuflich und nebenberuflich tätigen Prostituierten. Von den nebenberuflichen Prostituierten waren die meisten pflichtversichert, hauptberufliche Prostituierte hatten zum größten Teil anderweitig für das Alter vorgesorgt.

Tabelle 8

Art der Altersvorsorge bei haupt- und nebenberuflich Tätigen

	Haupt-berufliche	Neben-berufliche
freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung[1]	18 *(26,5 %)*	23 *(33,3 %)*
pflichtversichert	10 *(14,7 %)*	30 *(43,5 %)*
anderweitig vorgesorgt	40 *(58,8 %)*	16 *(23,2 %)*
Gesamt	**68**	**69**

[1] Wie bereits oben erwähnt, ist nicht ersichtlich, ob unter Rentenversicherung die gesetzliche Rentenversicherung oder private Rentenversicherungsanbieter verstanden wurden, somit also freiwillig Beiträge in die gesetzliche oder eine private Rentenversicherung eingezahlt wurden.

Unter den pflichtversicherten nebenberuflichen Prostituierten waren neben Angestellten und Beamtinnen bzw. Beamten auch Bezieher bzw. Bezieherinnen von Arbeitslosengeld oder -hilfe, Hausfrauen sowie einzelne Selbstständige, sich in einer schulischen, beruflichen oder universitären Ausbildung Befindende und Bezieher und Bezieherinnen von Sozialhilfe. Bezieher und Bezieherinnen von Leistungen der Arbeitsagenturen sind für die Dauer ihres Leistungsanspruchs weiter pflichtversichert, Hausfrauen können dies sein, wenn sie sich – wie eine persönlich Befragte – beispielsweise im Erziehungsurlaub befinden.

Private (anderweitige) Vorsorge für das Alter hatten größtenteils hauptberufliche Prostituierte getroffen. Darunter fallen vielfältige Arten von Alterssicherung. So nannten persönlich Befragte private Renten- oder Lebensversicherungen und andere Formen der Geldanlage. Einige verfügten darüber hinaus aus überwiegend langjährig zurückliegenden Beschäftigungsverhältnissen über minimale Rentenansprüche.

Inwiefern das Vorhandensein anderweitiger Alterssicherungen (aber auch gesetzlicher Rentenansprüche) die tatsächlichen Lebenshaltungskosten im Alter decken kann, ist jedoch fraglich. Es ist nicht auszuschließen, dass auch diejenigen, die entsprechende Vorsorge getroffen haben,

im Alter oder im Falle des Ausstiegs aus der Prostitution trotzdem auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.

Insgesamt zeigt sich somit, dass zwar die rechtlichen Möglichkeiten für den Zugang zu sozialer Sicherung durch das ProstG verbessert wurden.

Auf die tatsächliche Situation von Prostituierten hinsichtlich der Art und des Umfangs ihrer sozialen Sicherung hat das ProstG sich bislang offenbar kaum ausgewirkt.

B.IV. Keine Arbeitsvermittlung in die Prostitution

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) am 1. Januar 2002 ist die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig zu bewerten. Seitdem kann die Arbeitsvermittlung in Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Prostitution nicht mehr ohne weiteres gemäß § 36 Abs. 1 SGB III abgelehnt werden.

Entgegen diverser anders lautender Presseartikel vermittelt die Bundesagentur dennoch keine Stellenangebote in der Prostitution. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich aus grundsätzlichen Erwägungen dafür entschieden, keine Arbeitsvermittlung in diesem Bereich durchzuführen. Die Bundesagentur für Arbeit würde sonst Prostitution direkt fördern. Dazu ist sie nicht verpflichtet.

In der Vermittlungspraxis bedeutet dies, dass Stellen- und Bewerberangebote aus dem Bereich der Prostitution von den Agenturen für Arbeit nicht angenommen werden. Entsprechende Angebote, die in das Arbeitsmarktportal des Virtuellen Arbeitsmarktes im Internet im Rahmen der Selbstbeschreibung eingegeben werden, werden gelöscht.

Angenommen werden dagegen Stellenangebote für angrenzende Tätigkeiten im Erotikbereich, z. B. für Tänzerinnen, Bardamen etc., soweit kein offensichtlicher oder eindeutiger Bezug zur Prostitution besteht. Diese Stellen werden nur ausgehändigt, wenn die Kundin oder der Kunde, mit dem ausdrücklichen Wunsch nach Vermittlung einer solchen Stelle auf die Agentur für Arbeit zukommt.

Als Bestätigung der Praxis der Bundesagentur für Arbeit kann ein Urteil des SG Speyer vom 4. Mai 2006, S 10 AL 1020/04, angesehen werden, wonach ein Bordellbetreiber als Arbeitgeber gegen die Bundesagentur für Arbeit keinen Anspruch auf die Vermittlung von Prostituierten in mit ihm zu begründende Beschäftigungsverhältnisse hat. Hieran hat sich nach Auffassung des Gerichts auch mit Inkrafttreten des ProstG nichts geändert, da dieses eine völlig andere Zielsetzung als die Verminderung von Arbeitslosigkeit oder die Förderung einschlägiger Gewerbebetriebe durch aktive Vermittlung in Prostitutions-Beschäftigungsverhältnisse hat. Durch das ProstG habe der Gesetzgeber keine Aussage des Inhalts getroffen, dass Prostitution nunmehr auch als reguläre Beschäftigung zu billigen und staatlich aktiv zu fördern sei.

In einem weiteren Verfahren hat das SG Dresden am 6. Juni 2005, S 23 AL 1207/03, eine Klage wegen fehlendem Rechtsschutzbedürfnis als unzulässig abgewiesen, mit der ein Kläger die Vermittlung von neun Hostessen für erotische Dienstleistungen für seinen Club erreichen wollte, die eine Agentur für Arbeit abgelehnt hatte.

Mit der Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit gegen eine Vermittlung in die Prostitution wird sichergestellt, dass Arbeitslose nicht ungewollt mit Stellenangeboten aus diesem Bereich konfrontiert werden. Die individuellen Persönlichkeitsrechte sind nach Auffassung der Bundesagentur für Arbeit über eine rechtlich zugelassene Beschäftigungsform zu stellen.

Es stellt sich somit auch nicht die Frage nach leistungsrechtlichen Konsequenzen wegen Arbeitsablehnungen. Berichte, wonach Frauen, die Stellenangebote aus dem Bereich der Prostitution ablehnen, mit dem Verlust ihrer ALG-I- oder ALG-II-Ansprüche rechnen müssten, sind daher unzutreffend. Außerdem hat die Bundesagentur für Arbeit durch interne Weisungen sichergestellt, dass bei Prostituierten, die ihre Beschäftigung aufgeben, weil sie diese Tätigkeit nicht mehr ausüben wollen, stets ohne weitere Prüfung ein wichtiger Grund für die Arbeitsaufgabe im Sinne des § 144 Abs.1 SGB III anzuerkennen ist. Leistungsrechtliche Konsequenzen können auch in diesem Fall nicht eintreten. Das Gleiche gilt durch interne Weisungen der Bundesagentur für Arbeit auch für den Bereich des SGB II.

Auch die erhöhten Anforderungen zur Aufnahme jeder zumutbaren Arbeit nach § 10 SGB II führen nicht zur Vermittlung oder zu Eingliederungsleistungen in den Bereich der Prostitution.

Aus dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten ergibt sich für die Bundesagentur für Arbeit im Hinblick auf den Schutzgedanken des Gesetzes die Aufgabe, ihre Vermittlungsmöglichkeiten zugunsten eines Ausstiegs aus der Tätigkeit als Prostituierte zur Verfügung zu stellen. Prostituierte, die den Ausstieg aus dem bisherigen Gewerbe anstreben, können die Vermittlungs- und Beratungsdienste der Bundesagentur für Arbeit nutzen.

Die Bundesregierung teilt die von der Bundesagentur für Arbeit vertretene Rechtsauffassung und begrüßt die von der Bundesagentur für Arbeit getroffene grundsätzliche Entscheidung gegen eine Arbeitsvermittlung im Bereich der Prostitution nachdrücklich. Die Legalisierung von Beschäftigungsverhältnissen in der Prostitution führt nicht dazu, dass Prostitution ein „Beruf wie jeder andere" geworden ist.

Der Gesetzgeber hat eigens durch die Ausgestaltung des ProstG dafür Sorge getragen, dass keine Person indirekt oder durch vertragliche Bindung auf eine Tätigkeit in der Prostitution verwiesen oder zur Fortsetzung der Prostitution rechtlich verpflichtet wird, und damit dem hohen Rang des sexuellen Selbstbestimmungsrechts Rechnung getragen.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die gegenwärtige Praxis der Bundesagentur für Arbeit durch das geltende Recht gedeckt.

Die Bundesregierung wird jedoch aufmerksam beobachten, ob auf der Grundlage der gegenwärtigen Praxis die Arbeitsvermittlung in Beschäftigungen im Bereich der Prostitution auch weiterhin zuverlässig ausgeschlossen bleibt.

B.V. Möglichkeiten zum Ausstieg aus der Prostitution

B.V.1. Rechtliche Implikationen des Ausstiegs

Wie oben gezeigt, besteht arbeitsrechtlich, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, die Möglichkeit zum jederzeitigen Ausstieg aus der Prostitution. Auch ist durch die zutreffende rechtliche Würdigung des ProstG in der Praxis der Bundesagentur für Arbeit gesichert, dass auch mittelbar durch die Vermittlungspraxis der Bundesagentur für Arbeit oder aus den Sanktionsmöglichkeiten des SGB II und SGB III keine De-Facto-Bindung von Personen an eine Tätigkeit in der Prostitution erzeugt wird.

Der Bundesregierung liegen jedoch auch darüber hinaus keine Anhaltspunkte dafür vor, dass aus dem Wegfall des Sittenwidrigkeitsverdikts in irgendeinem Rechtsgebiet rechtliche Konsequenzen gezogen würden, die zu einer De-Facto-Bindung oder „Verstrickung“ von Frauen an eine Tätigkeit in der Prostitution führen würden.

So ist der Bundesregierung insbesondere auch kein einziger Fall bekannt, in dem Gerichte wegen des Prostitutionsgesetzes angenommen hätten, dass Prostitution nunmehr im rechtlichen Sinne als zumutbare Tätigkeit anzusehen sei oder in anderer Weise trotz erklärter Ausstiegsabsicht auf ein Verharren in der Prostitution hingewirkt hätten.

Auch der in der Presse aufgegriffene Fall aus Bad Iburg (5 F 578/05 UE; bestätigt durch OLG Oldenburg 3 WF 92/06) ist kein Beispiel für eine negative rechtliche Konsequenz aus dem „Wegfall der Sittenwidrigkeit“. In diesem Fall ging es zunächst nicht um einen nachehelichen Unterhaltsanspruch, sondern lediglich um einen Prozesskostenhilfeantrag im Hinblick auf das anstehende unterhaltsrechtliche Gerichtsverfahren. Die Klägerin wurde in der Entscheidung über ihren Prozesskostenhilfeantrag entgegen der Presseberichterstattung nicht auf eine Fortsetzung ihrer Tätigkeit in der Prostitution verwiesen, sondern auf noch vorhandene Eigenmittel, die unter anderem aus früherer Prostitutionstätigkeit stammten.

Das OLG München hat es mit Urteil vom 10. Februar 2003, 17 UF 1523/02 abgelehnt, dass sich eine Frau unterhaltsrechtlich von ihrem früheren Ehemann weiterhin auf die von ihr während der Ehe ausgeübte Prostitution verweisen lassen müsse. Es besteht danach keine unterhaltsrechtliche Erwerbsobliegenheit zur Ausübung der Prostitution. Grundsätzlich dürfe auf niemand Druck ausgeübt werden, damit er oder sie der Prostitution nachgeht. Dies gelte auch für einen indirekten Druck im Rahmen einer sog. Erwerbsobliegenheit. Bei Prostitution handle es sich vielmehr unterhaltsrechtlich immer um eine unzumutbare Tätigkeit, die jederzeit ohne unterhaltsrechtliche Nachteile beendet werden könne.

Rechtlich ist also das Ziel des ProstG, dass der Ausstieg aus der Prostitution jederzeit möglich sein soll, erreicht worden.

Damit ist jedoch noch nichts darüber gesagt, inwieweit es Frauen mit Ausstiegsabsicht tatsächlich gelingen kann, aus der Prostitution auszusteigen. Dies gilt einerseits für Frauen, die sich ohne erkennbaren äußeren Zwang für die Prostitution als Form der Existenzsicherung entschieden haben, dies gilt aber naturgemäß um so mehr für Prostituierte, die sich in einer als ausweglos erscheinenden Lage wie Verschuldung oder Drogenabhängigkeit befinden, in der Prostitution subjektiv ohne Alternative erscheint.

Im Folgenden wird daher der Frage der Entwicklung der Ausstiegshilfen und eventueller Einflüsse des ProstG auf diesen Bereich nachgegangen.

B.V.2. Ausstiegshilfen

Die Frage nach den bestehenden Ausstiegshilfen, deren Entwicklung in den letzten Jahren und deren gegenwärtige Situation war Gegenstand einer der Untersuchungen, die zur Vorbereitung des Berichts der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegeben wurde (SoFFI K IIa).

Grundlage der Auswertung bilden zum einen die Angaben zur Förderung von Ausstiegsprogrammen, die in der ersten von SoFFiK erstellten Untersuchung zum ProstG (SoFFI K I) von den Ländern gemacht wurden, zum anderen ergänzen telefonische und persönliche Interviews, die im Zeitraum von August bis Oktober 2006 bundesweit mit Fachberatungsstellen durchgeführt wurden, die Analyse.

Begrifflich knüpft die Frage nach Umstiegs-/Ausstiegsprogrammen an die in Deutschland vermehrt gegen Ende der 1980er Jahre entstandenen unterstützenden und den Ausstieg aus der Prostitution begleitenden Maßnahmen an.

Hintergrund dieser Entwicklung war die damals öffentlich geführte HIV/AIDS-Debatte. Das Engagement von Prostituiertenselbsthilfegruppen, professionellen Beratungsstellen konfessioneller Träger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten (STD) an den Gesundheitsämtern führte dazu, dass in einigen Städten, wie beispielsweise Berlin, Dortmund oder Frankfurt, so genannte „Ausstiegsprogramme“ entstanden.

Programmatisch war bei diesen Maßnahmen der in Kooperation mit Sozial- und Arbeitsämtern ermöglichte niedrigschwellige Zugang von Prostituierten zum staatlichen Hilfesystem. Feste Ansprechpartner/innen in den jeweiligen Ämtern sowie der Verzicht auf die Hinzuziehung von Angehörigen bei der Gewährung von Sozialhilfe minderten die Schwellenangst und ermöglichten die Teilnahme, z. T. indem Arbeitszeiten in der Prostitution bei der Prüfung der Voraussetzungen von Maßnahmen des Arbeitsamtes angerechnet wurden.

Darüber hinausgehend handelte es sich jedoch um individuelle Ausstiegshilfen, da die jeweilige Situation der Prostituierten (Schul- und/ oder Berufsausbildung, Schulden, psychische und physische Verfassung, Drogenproblematik etc.) die Grundlage weiterer Planungen und Schritte darstellte.

Zwar hat sich die damals verbreitete Annahme, nach der Prostituierte per se als eine Hauptbetroffenen- bzw. Risikogruppe für HIV/AIDS angesehen wurden, nach neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht erhärtet. Neben den in den 80er Jahren vorwiegend verfolgten gesundheitspolitischen Zielen der HIV-Prävention ist jedoch das sozialpolitische Ziel der Unterstützung von Frauen, die in einer häufig extrem belastenden Situation nach Alternativen zur Prostitution suchen, als mindestens ebenso wichtig anzusehen.

Auch nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes ist unverändert von einem Bedarf für zielgruppenspezifische Unterstützungsmaßnahmen zum Ausstieg auszugehen.

Die durchgeführten Befragungen von Beratungsstellen für Prostituierte verdeutlichen die Notwendigkeit persönlicher Unterstützung und eines niedrigschwelligen Zugangs. Der Kontakt zur Zielgruppe gelingt überwiegend über aufsuchende Arbeit. Es besteht Bedarf an ausreichenden personellen und zeitlichen Kapazitäten in den Fachberatungsstellen, um über Streetwork in Prostitutionsbetrieben und auf dem Straßenstrich Zugang zu Prostituierten zu gewinnen und frühzeitig Information und Begleitung zu Fragen des Aus- und Umstiegs und der Existenzsicherung anzubieten.

Wenn Prostituierte den Ausstieg suchen, befinden sie sich oft in einer Situation, die von multiplen Problemlagen bestimmt ist. Neben finanziellen und/oder familiären Problemen, gesundheitlichen Belastungen durch die Prostitution und Belastungen durch Gewalterlebnisse teilweise früh im Leben kommen bei fast der Hälfte der Ausstiegswilligen Defizite in schulischer Ausbildung oder Berufsausbildung dazu. Ihre Ausgangssituation, den Ausstieg zu schaffen, ist schlecht.

Kommen zusätzliche Problemlagen hinzu wie z. B. Drogenabhängigkeit oder hohe Verschuldung, müssen diese zuerst auf eine für die individuelle Prostituierte gangbare Perspektive hin bearbeitet werden. Fachberatungsstellen brauchen für Schuldenberatung qualifizierte Mitarbeiter/innen, um individuelle Lösungen für die Schuldenregulierung zu finden, insbesondere auch Kenntnisse über private Insolvenzverfahren. Eine enge Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Drogenberatung ist ebenso erforderlich, vor allem im Rahmen der Unterstützung von Straßenprostituierten.

Insgesamt kann daher nach Auffassung der Bundesregierung kein Zweifel an der Wichtigkeit adäquater niedrigschwelliger zielgruppenspezifischer Angebote bestehen.

Die Auswertung der bestehenden Ausstiegsangebote im Rahmen der Untersuchung SoFFI K IIa ergab – auch wenn die Auswertung möglicherweise aufgrund der schwierigen Verfügbarkeit von Informationen keine Vollständigkeit beanspruchen kann – insgesamt ein im Hinblick auf die Anzahl und Verbreitung der Angebote und die Zahl der hierdurch insgesamt erreichten Frauen eher ernüchterndes Bild, wobei die einzelnen Projekte z. T. sehr ermutigende Erfolge aufweisen.

Ausstiegshilfen werden weit überwiegend von Fachberatungsstellen angeboten. Arbeitsagenturen übernehmen dabei z. T. eine wichtige Rolle als Ansprech- und Kooperationspartnerin auf lokaler Ebene, es gibt jedoch keine eigenständigen Maßnahmen oder Verfahrensweisen der Arbeitsagenturen speziell für diese Zielgruppe.

Wie oben dargestellt, geht die Bundesagentur aufgrund des Prostitutionsgesetzes davon aus, dass es ihre Aufgabe ist, ihre Vermittlungsmöglichkeiten zugunsten eines Ausstiegs aus der Tätigkeit als Prostituierte zur Verfügung zu stellen. Prostituierte, die den Ausstieg aus dem bisherigen Gewerbe anstreben, können grundsätzlich die Vermittlungs- und Beratungsdienste der Bundesagentur für Arbeit nutzen.

In den letzten zehn Jahren wurden nur wenige Ausstiegsprojekte im Sinne einer Qualifizierungsmaßnahme von den Ländern finanziert. In der nachstehenden Übersicht finden sich auch Maßnahmen, die durch andere Institutionen als die Bundesländer, beispielsweise durch EU-Fördermittel oder private Initiativen, gefördert wurden.

Als aktuelles Beispiel einer Qualifizierungsmaßnahme sei hier das spezifisch für Prostituierte entwickelte Umstiegsprojekt des Netzwerks „ProFridA“ – Prostituierte und von Gewalt betroffene Frauen in den Arbeitsmarkt“ mit einer Laufzeit von Januar 2006 bis August 2007 herausgegriffen. Unterstützt wird das Projekt durch Mittel des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds. Die Koordination des Netzwerkes mit insgesamt sieben Trägern erfolgt durch das Diakonische Werk Westfalen. ProFridA setzt im Zeitrahmen von zwanzig Monaten ein umfangreiches Maßnahmebündel um. Prostituierte und von Gewalt betroffene Frauen, die ihre berufliche Situation verändern, verbessern oder etwas Neues lernen wollen, erhalten Begleitung und Unterstützung bei der Integration in den Arbeitsmarkt durch das Netzwerk. Dabei werden auf die Kompetenzen und Bedürfnisse der Frauen abgestimmte Maßnahmen entwickelt und angeboten. Nach einer dreimonatigen Basisqualifizierung für den Arbeitsmarkt folgen von August 2006 bis Juni 2007 fachliche Qualifizierungen, eine im pflegerischen/hauswirtschaftlichen Bereich und eine im Bereich Marketing/Verkauf. ProFridA unterstützt bei Bedarf auch andere Wege der Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt, sei es die direkte Arbeitsaufnahme, die Suche eines Ausbildungsplatzes oder die Teilnahme an anderen Weiterbildungsmaßnahmen (Einzelheiten s. www.profrida.de).

Unabhängig von den aufgeführten Programmen werden in einigen Bundesländern Prostituiertenberatungsstellen auf Länder- oder kommunaler Ebene finanziell gefördert, um ausstiegswillige Prostituierte beraten und begleiten zu können. Hierbei handelt es sich um Beratungsstellen in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland.

Tabelle 4

Qualifizierungsmaßnahmen für Prostituierte 1997 bis 2006

Maßnahme	Zeitraum	Sitz des Projektes	Beratungsstelle/ TN*
ACT – aktuelle Computer und Bewerbungstechniken ACT AGAIN	2004 2005	Bayern	Kassandra e.V. / 15 Kassandra e.V. / 15
ANAKO – Training zur Analyse von Kompetenzprofilen von Prostituierten zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt	2000-2001	Nordrhein-Westfalen	Madonna e.V. / 23
Existenzgründung für Prostituierte	1998-2000	Nordrhein-Westfalen	Madonna e.V. / Deutsche Angestellten Akademie / 60
Hilfen zur Entwicklung neuer beruflicher Perspektiven außerhalb der Prostitution	1997-laufend	Nordrhein-Westfalen	Kober e.V. / k.A.
KOBRA- kaufmännisch orientierte berufsrelevante Qualifizierung	2001-2004	Bayern	Kassandra e.V. / 36
NEUSTART	1997-laufend	Nordrhein-Westfalen	Madonna e.V./ k.A.
PEP – Prostituierten-Existenzsicherungs-Projekt Qualifizierung zum Callcenteragent	17 Monate bis 2002	Nordrhein-Westfalen	Sozialdienst Katholischer Frauen Dortmund / unbekannt
ProFridA	24 Monate seit 2006	Nordrhein-Westfalen	Diakonisches Werk Westfalen in Kooperation / 50 (bzw. jetzt 63)
Qualifizierung zur Fachkraft für Textverarbeitung	2002-2003	Niedersachsen	Phoenix e.V. /VHS / 12
Soziales Kompetenztraining (8 Trainings) TAG –Arbeit (Maßnahme nach SGB II) – psychosoziale Stabilisierung, Bewerbungstraining und Vermittlung in Praktika	2003 seit Mai 2005	Hamburg	Kaffeeklappe e.V. / 25

*TN=Teilnehmerinnenanzahl

Tabelle 5

Förderung von Beratungsstellen bezügl. Ausstiegsangeboten; Stand 2006*

Beratungsstelle	**Ausstiegsangebote und Förderung**
Kassandra, Nürnberg	Ausstiegsberatung und -begleitung Mischfinanzierung: Stadt Nürnberg, Bezirk Franken: 1,5 Personalstellen für Suchtprävention/Beschaffungsprostitution und HIV/STD-Streetwork Förderung durch das Land Bayern: (peer-consulting-project)
Hydra, Berlin	Ausstiegsberatung und -begleitung Institutionelle Förderung durch den Senat des Landes Berlin
Nitribitt, Bremen	Ausstiegsberatung und -begleitung Institutionelle Förderung durch den Senat
Belladonna, Potsdam	Ausbildungsprojekt für Opfer von Menschenhandel: Deutsch- und Computerkurse, Vermittlung in Praktika in Firmen und Behörden, die eine Arbeitsaufnahme nach Rückkehr ins Herkunftsland erleichtern sollen Förderung durch das EU-Equal-Projekt „Wychod“
Kaffeeklappe, Hamburg	Ausstiegsberatung und -begleitung Tagarbeit: Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 SGB II: Schwerpunkt psychosoziale Stabilisierung, max. Laufzeit 12 Monate/TN; Arbeitsberatung, Vermittlung in Praktika über den Verband Hamburger Bildungsträger; Mischfinanzierung: Diakonie, Mitternachtsmission St. Pauli. Öffentliche Mittel (über die ARGE) für das Projekt Tagarbeit
Tamara, Frankfurt/Main	Ausstiegsberatung und -begleitung, Betreutes Wohnen Mischfinanzierung: Stadt Frankfurt, Landeswohlfahrtsverband, Diakonie, Innere Mission
Madonna, Bochum	Neustart (Ausstiegsberatung und -begleitung) Mischfinanzierung: Stadt Bochum, Landesförderung NRW
Kober, Dortmund	Streetwork, Ausstiegsberatung und -begleitung Finanzierung: kirchliche Gelder, Stadt Dortmund und Landesmittel für „Cafe Kober – Hilfen zur Entwicklung neuer beruflicher Perspektiven außerhalb der Prostitution“
Dortmunder Mitternachtsmission	Nachgehende Ausstiegshilfen und Ehemaligenarbeit Mischfinanzierung: Stadt Dortmund, evangelische Kirche, Land NRW
Hurenselbsthilfe Saarbrücken	Ausstiegsberatung und -begleitung Institutionelle Förderung durch das Saarland: 1 Personalstelle
Phoenix e.V. La Strada, Hannover	Ausstiegsberatung und -begleitung Finanzierung: Stadt Hannover, Land Niedersachsen

* ohne Anspruch auf Vollständigkeit

Neben die hier aufgeführten ausdrücklich ausstiegsorientierten Angebote treten weitere unterschiedliche Formen der individualisierten Beratung und Begleitung von Ausstiegswünschen durch Prostituiertenselbsthilfegruppen, professionelle Beratungsstellen konfessioneller Träger sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der STD-Beratungsstellen an den Gesundheitsämtern.

Am weitesten verbreitet sind heute individuelle Beratungsmodelle zum Ausstieg, wobei die Übergänge zwischen unterschiedlichen Beratungsformen und -zielen fließend sind und im Kontext der unterschiedlichen Zugänge zu den Beratungseinrichtungen zu sehen sind. Beratungseinrichtungen schauen hier auf die individuelle Situation der Frauen und versuchen gemeinschaftlich, die für sie beste Lösung zu eruieren. Die Beraterinnen und Berater suchen dabei nach Arbeits-, Beschäftigungs-, Praktikums- und Berufsfindungsmöglichkeiten, bieten Schuldenregulierung an und begleiten Prostituierte beim Wiederaufbau sozialer Kontakte oder therapeutischen Maßnahmen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen beschreiben die Ausstiegsarbeit als zeitintensiv. Anknüpfend an den unterschiedlichen Problemlagen und individuellen Voraussetzungen muss für jede Prostituierte letztlich ein individuelles Ausstiegskonzept erarbeitet werden.

Als ein Beispiel für einen speziellen niedrigschwelligen Zugang, der insbesondere drogenabhängige Prostituierte erreicht, sei das Projekt „Verlagerung des Straßenstrichs" der Stadt Köln genannt. Die drogenbezogenen und gesundheitsfördernden Interventionen des Sozialdienstes katholischer Frauen (SkF) und des Gesundheitsamts dienen der Stabilisierung der gesundheitlichen Situation der Prostituierten, der Prävention von Gewalt und sexuell übertragbaren Krankheiten (STD), der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozialen Lebensumstände. Durch diese Maßnahmen können Ausstiegsmotivation und ebenso -chancen erhöht werden. Durch die enge Kooperation mit Casablanca, einem Arbeitserprobungsprojekt des SkF, sind bereits ausstiegsorientierte berufliche Erprobungs- oder Integrationsprozesse ermöglicht worden (Einzelheiten s. Steffan/Kerschl; Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung, SPI 2004).

Ein Vergleich der unterschiedlichen o. g. Konzepte ist aufgrund der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen und der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Datenmaterial nur sehr begrenzt möglich.

Insgesamt hat die Untersuchung SoFFI K IIa auch gezeigt, dass bislang noch Defizite bei der wissenschaftlichen Evaluation der unterschiedlichen Ansätze von Ausstiegsprojekten und Erkenntnisse über Faktoren, die für Ausstiegsverläufe eine Rolle spielen, bestehen.

Fachberatungsstellen beklagen seit mehreren Jahren die Streichung öffentlicher Mittel auf der Ebene der Länder und Kommunen, die zur Folge hat, dass die Arbeit im Bereich der Ausstiegshilfen erheblich erschwert wurde.

Bei der Befragung der Fachberatungsstellen wurde jedoch deutlich, dass nicht das ProstG als Grund für die Verschlechterung von Ausstiegsmöglichkeiten gesehen wird, sondern die allgemeine wirtschaftliche Gesamtsituation in Deutschland und die mit den Reformen im Bereich von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeansprüchen verbundene Umstellung auf die Rechtsgrundlage des SGB II (Hartz IV).

Die Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen waren sich darüber einig, dass erhöhte Schwierigkeiten eines Ausstiegs im Zusammenhang mit den Neuregelungen des SGB II (und SGB XII) und den dadurch insgesamt geringer gewordenen Möglichkeiten der Qualifizierung und Förderung zu sehen sind. Das ProstG wird von ihnen in keinerlei Zusammenhang mit der verschlechterten Situation gebracht.

Durch den Bezug von ALG II haben ausgestiegene Prostituierte theoretisch auch direkten Zugang zu den Fördermöglichkeiten der Agentur für Arbeit.

Die Auswirkungen von ALG II auf die Ausstiegsoptionen von Prostituierten werden jedoch je nach Bundesland unterschiedlich, aber tendenziell sehr negativ beschrieben. Die Einführung des Arbeitslosengeldes II zum 1. Januar 2005 führte bezüglich der bestehenden Ausstiegshilfen teilweise zu drastischen Einschnitten. Nicht in allen Städten ist es gelungen, die Regeln der bisherigen Zusammenarbeit mit Sozial- bzw. Arbeitsämtern aufrecht zu erhalten. So beklagen viele Mitarbeiterinnen, dass es seit der Einführung keine festen Ansprechpartner/innen mehr für ihre Klientel in den ARGE/Job-Centern gibt.

Die Auflösung der bestehenden Kooperationen und der Wegfall von Beschäftigungsmöglichkeiten hat aus Sicht von Beratungsstellen dazu beigetragen, dass ausstiegswillige Frauen die Perspektiven nach dem Ausstieg bzw. den Weg dorthin als zu schwierig und nicht attraktiv ansehen und weiterhin in der Prostitution verbleiben, obwohl die persönlichen Zumutungsgrenzen längst überschritten sind.

Neben der Einführung des SGB II benannten die Mitarbeiterinnen der Fachberatungsstellen noch weitere Entwicklungen, die sich negativ auf die Perspektiven von ausstiegswilligen Prostituierten auswirkten wie beispielsweise im Jahr 2004 die Reduktion bzw. Streichung der so genannten „Arbeit-statt-Sozialhilfe-Stellen" (ASS) sowie ganz allgemein die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage. Die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gestaltet sich somit für ausgestiegene Prostituierte zunehmend schwieriger. Insbesondere Frauen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen, sind innerhalb des ersten und auch zweiten Arbeitsmarktes schwer bzw. kaum vermittelbar.

Ausstieg und Umstieg sind Prozesse, die nicht linear verlaufen, vielfach gefährdet und von Scheitern bedroht sind. Diese Prozesse müssen über längere Zeiträume durch ein flexibles, niedrigschwelliges und bedarfsgerechtes Beratungsangebot begleitet werden. Ausstiegshilfen können nicht erst dann ansetzen, wenn eine Prostituierte in einer Phase der Verelendung angekommen ist, in der an keine Ressourcen mehr angeknüpft werden kann. Denn diese Entscheidungen zu treffen, bürokratische Hindernisse zu überwinden und Neues zu beginnen erfordert Zuversicht und Energie. Ausstiegsprozesse brauchen Zeit, und die Entscheidungsfindung verläuft parallel zur Tätigkeit in der Prostitution.

Hier hat das ProstG nach den Erkenntnissen der Begleitforschung SoFFI K IIa einen positiven Effekt: Prostituierte, die keine konkreten Ausstiegspläne haben, suchen inzwischen Fachberatungsstellen auf, weil sie sich über die neue Rechtslage informieren wollen. Dann kann frühzeitig und präventiv auf Möglichkeiten der Ausstiegsberatung aufmerksam gemacht werden. Diesen präventiven Ansatz gilt es zugehend auszubauen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Untersuchung SoFFI K IIa nach Auffassung der Bundesregierung deutlich, welche Schlüsselstellung der Arbeit der Fachberatungsstellen für Prostituierte und dem Vorhandensein von entsprechend qualifizierten Mitarbeiter/innen für die Unterstützung des Ausstiegs von Prostituierten zukommt.

Hier fällt es in erster Linie in die Verantwortung der Bundesländer, die Arbeit der Fachberatungsstellen dauerhaft abzusichern, da die Fachberatungsstellen über die notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen im Umgang mit den multiplen Problemlagen von Prostituierten verfügen, um im Rahmen aufsuchender Sozialarbeit Zugang zur Zielgruppe herstellen zu können und im Rahmen

langfristig angelegter Beratungsbeziehungen individuelle Begleitung im Ausstiegsprozess anzubieten.

Als weitere wichtige Rahmenbedingung erfolgreicher Ausstiegsberatung zeigt sich das Vorhandensein fester Ansprechpartner/innen bei den Arbeitsagenturen/ARGEn, um individuell geeignete Qualifizierungsmaßnahmen, sei es im Rahmen von Gruppenmaßnahmen, sei es durch Kooperation im Einzelfall bereitstellen zu können. Dabei sollten im Rahmen gesetzlicher Ermessensspielräume alle Möglichkeiten genutzt werden, um Frauen eine Brücke aus der Abhängigkeit von Prostitution als Lebensunterhalt zu bauen.

Angesichts der noch verbesserungsfähigen Erkenntnisse hinsichtlich der Stärken und Schwächen unterschiedlicher Ansätze im Bereich Ausstiegsprojekte wird die Bundesregierung prüfen, inwieweit sie im Rahmen ihrer Zuständigkeit modellhafte Ansätze fördern und zur Verbesserung der wissenschaftlichen Erkenntnisse beitragen kann.

B.VI. Einflüsse der veränderten Rechtslage auf die Arbeit der Fachberatungsstellen allgemein

In Deutschland sind unterschiedliche Einrichtungen in der Beratung und Unterstützung von Prostituierten aktiv. Vor allem in Großstädten gibt es spezialisierte Fachberatungsstellen für Prostituierte. Einige bieten mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten Beratung und Unterstützung für vorrangig weibliche Prostituierte an. Andere wenden sich an spezielle Zielgruppen wie männliche Prostituierte bzw. Stricher, Migrantinnen in der Prostitution, vereinzelt auch an minderjährige und drogenabhängige Prostituierte. Angebote für die spezielle Zielgruppe der drogenabhängigen Prostituierten sind in der Regel spezialisierte Einrichtungen der Drogenhilfe, hier geht es vorrangig um Beratung und Unterstützung im Kontext der Drogenabhängigkeit. Beratungsstellen für Migrantinnen in der Prostitution haben ihr Angebot überwiegend auf die Arbeit mit Opfern von Menschenhandel abgestellt. Das Personal der Fachberatungsstellen besteht überwiegend aus Sozialarbeiterinnen, aber auch aus Psychologinnen, Soziologinnen oder Juristinnen. Entsprechend ausgebildete Männer arbeiten lediglich in den Einrichtungen für männliche Prostituierte bzw. Stricher.

Die Beratungsstellen befinden sich in unterschiedlicher Trägerschaft und arbeiten daraus resultierend mit einem unterschiedlichen Selbstverständnis. Teilweise sind sie aus Prostituiertenselbsthilfeprojekten hervorgegangen, ein großer Anteil befindet sich in kirchlicher Trägerschaft (Diakonie bzw. SkF). Neben den Fachberatungsstellen für Prostituierte in freier Trägerschaft sind die staatlichen Beratungsstellen für sexuell übertragbare Erkrankungen und AIDS (STD-Beratungsstellen), die häufig bei den Gesundheitsämtern angesiedelt sind, eine wichtige Anlaufstelle für Prostituierte. Regelmäßig bildet ein grundsätzlich akzeptierender Ansatz die Grundlage der Beratungsarbeit. Aufsuchende Arbeit in Form von Streetwork spielt neben anderen Formen eine wichtige Rolle für den Zugang zur Zielgruppe.

Wichtige Zielsetzungen der Arbeit sind – bei zielgruppenbezogenen Unterschieden im Einzelnen – u. a. eine Verbesserung der Lebenssituation der Prostituierten, die Stabilisierung ihrer gesundheitlichen Situation, Prävention von Gewalt und STDs sowie die Begleitung und Unterstützung von Ausstiegswünschen.

Insgesamt scheint das Prostitutionsgesetz auf diese Kernbereiche der Beratungsarbeit keinen sehr weitreichenden Einfluss zu haben.

Jedoch berichteten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen für Prostituierte und von STD-Beratungsstellen der Gesundheitsämter teilweise auch von positiven Veränderungen in ihrer Arbeit und einem erhöhten Arbeitsaufkommen aufgrund des Prostitutionsgesetzes.

Ihr Aufgabenspektrum veränderte sich vor allem durch die Informationsarbeit zum Prostitutionsgesetz. Teilweise erweiterte sich die Klientel von Beratungsstellen aufgrund des Informationsbedarfs zum ProstG und des Wunsches vieler Prostituierter nach einer rechtlich abgesicherten Ausgestaltung ihrer Arbeit auch auf Gruppen, die bislang nicht so gut erreicht wurden. Die Interviews mit Beraterinnen geben Hinweise darauf, dass seit Inkrafttreten des ProstG die Stellen auch von Prostituierten aufgesucht werden, die der Information über ihre rechtlichen Möglichkeiten wegen kommen und nicht wegen psychosozialer Beratung.

Interessenschwerpunkte bei Anfragen von Prostituierten im Hinblick auf das ProstG bildeten dabei insbesondere Fragen des Zugangs zur gesetzlichen Krankenversicherung, der steuerlichen Abwicklung und der Beratung zur Selbstständigkeit. Hierdurch eröffneten sich jedoch auch Chancen für eine Beratung zu anderen wichtigen Themen wie Gesundheitsrisiken und Ausstiegsoptionen.

Nicht nur Klientinnen und Klienten wurden über das Gesetz und die damit verbundenen Möglichkeiten informiert, auch Kooperationspartner aus anderen Einrichtungen und Behörden richteten deutlichen Informationsbedarf an die Fachberatungsstellen. Viele Beratungsstellen erweiterten zudem seit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes das Spektrum ihrer Kooperationspartner und nahmen Kontakt zu Institutionen und Behörden auf, zu denen vorher keine Verbindungen bestanden wie z. B. den Gewerkschaften. In einzelnen Städten (z. B. Dortmund) ist eine deutliche Weiterentwicklung der Kooperationsstrukturen auf der Basis des Prostitutionsgesetzes zu beobachten. Dies kann als ein positiver Effekt des Prostitutionsgesetzes bewertet werden.

Die finanzielle und personelle Situation der Beratungsstellen hat sich im Zusammenhang mit dem Prostitutionsgesetz nicht verändert. Teilweise berichten Beratungsstellen über eine Gefährdung der Arbeit durch eine ungesicherte Finanzierung, aber insoweit lässt sich kein Bezug zum ProstG herstellen.

Hinsichtlich der Notwendigkeit der Absicherung der Arbeit der Beratungsstellen gilt das bereits oben Gesagte.

Neben das Prostitutionsgesetz als Einflussfaktor auf Veränderungen in der Arbeit der Beratungsstellen treten nach Auffassung der Fachberatungsstellen auch andere Faktoren wie z. B. die allgemeine Sozialgesetzgebung durch die Reformen des SGB II und SGB III (s. dazu oben) sowie die Ablösung des Gesetzes zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten (GeschlKrG) durch das 2001 in Kraft getretene Infektionsschutzgesetz (IfSG), das die Arbeitsgrundlage für die Angebote der Gesundheitsämter für die Zielgruppe der Prostituierten bildet.

Im Rahmen der ersten Untersuchung zu den Auswirkungen des ProstG SoFFI K I wurden seitens der Befragten bei diesen Beratungsstellen sowie seitens der Landesministerien auch die Veränderungen aufgrund des IfSG als wichtiger Einflussfaktor für die Arbeit der Beratungsstellen bei den Gesundheitsämtern thematisiert. Grund hierfür ist zum einen die zeitliche Nähe zum ProstG, zum anderen weist die Diskussion zum ProstG auch inhaltliche Querbezüge zum IfSG auf.

Bis Ende des Jahres 2000 stellte das Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten (GeschlKrG) die Grundlage für Struktur und Profil der Angebote zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten dar. Dabei hatte der öffentliche Gesundheitsdienst eindeutig und in erster Linie überwachende und kontrollierende Aufgaben. In der praktischen Umsetzung wurde die Kontrolle von Einzelpersonen fast ausschließlich auf die Gruppe der Prostituierten beschränkt. Nur diese mussten Gesundheitszeugnisse vorlegen, nur diese wurden zu regelmäßigen Untersuchungen verpflichtet. Die gesetzlichen Spielräume ermöglichten es aber den Ländern und Kommunen, ihre Angebote unterschiedlich zu gestalten. Seit Mitte der 1980er Jahre haben einige Gesundheitsämter auf Gesundheitszeugnisse für Prostituierte verzichtet und freiwillig und anonym wahrzunehmende Angebote etabliert.

Am 1. Januar 2001 trat das Infektionsschutzgesetz (IfSG) in Kraft. Die Überschrift des § 3 „Prävention durch Aufklärung“ entspricht dem Leitgedanken des gesamten Gesetzes. Im Mittelpunkt steht nicht mehr die Kontrolle, sondern die Förderung des gesundheitsbewussten Verhaltens des Einzelnen. Die im Auftrag des Bundesministeriums der Gesundheit erstellte Evaluation „Gesundheitsämter im Wandel“ (Steffan/Rademacher/Kraus, Gesundheitsämter im Wandel, Bundesministerium für Gesundheit und Soziales, FB 296, 2002) bewertet die durch das IfSG veränderte Arbeit der Gesundheitsämter auf der Basis freiwilliger Beratung insgesamt positiv.

Verschiedentlich wurde in den letzten Jahren aber darüber berichtet, dass sich seit der Einführung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) die Kontakte von Prostituierten zu den Gesundheitsämtern reduziert haben. Insbesondere dort, wo Prostituierte einer Untersuchungspflicht unterlagen, konnte eine Abnahme der Kontakte nach Einführung des IfSG festgestellt werden. Bei der Befragung durch die Gutachterinnen (SoFFiK I) ergaben die Antworten der Gesundheitsministerien aus Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern Auswirkungen des IfSG auf die gesundheitliche Versorgung von Prostituierten. Die Untersuchungsfrequenz sei stark zurückgegangen, insbesondere die Situation von Migrantinnen habe sich verschlechtert.

Die 79. Gesundheitsministerkonferenz der Länder (GMK) hat am 4. Mai 2006 zu der von der Konferenz der Innenminister der Länder (IMK) aufgeworfenen Frage einer Wiedereinführung monatlicher Pflichtuntersuchungen von Prostituierten durch die Gesundheitsämter beschlossen:

„Die GMK betrachtet die Entwicklung sexuell übertragbarer Krankheiten generell, auch außerhalb des Bereichs der Prostitution, mit Sorge. Sie spricht sich dafür aus, dass die aufsuchende Betreuung, die sich in vielen Bereichen bewährt hat, als präventive Maßnahme unterstützt und weiter gefördert werden sollte. Eine positive Beeinflussung der Situation durch verpflichtende Untersuchungen bei Prostituierten wurde nicht festgestellt und wird daher abgelehnt. Die GMK bittet die IMK, ihre ordnungspolitischen Möglichkeiten zur Bekämpfung der kriminellen Strukturen der illegalen Prostitution auszuschöpfen.“

Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes und des IfSG auf die gesundheitliche Lage der Prostituierten werden im Zusammenhang weiter zu beobachten sein.

B.VII. Auswirkungen im Bereich Kriminalitätsbekämpfung

B.VII.1. Auswirkungen der Änderungen der §§ 180a, 181a StGB

Wie bereits oben dargestellt, verfolgte der Gesetzgeber mit der Streichung des bisherigen § 180a Abs. 1 Nr. 2 und der Änderung des § 181a StGB das Ziel, einvernehmlich begründete rechtlich wirksame Beschäftigungsverhältnisse in der Prostitution zu ermöglichen, um auf diesem Weg die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine soziale Absicherung von Prostituierten zu verbessern.

§ 180a Abs. 1 StGB dient in seiner geänderten Fassung dem Schutz der Prostituierten vor ausbeuterischen Strukturen in der Prostitution. Danach macht sich strafbar, wer einen Prostitutionsbetrieb leitet, in dem Prostituierte in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden.

Korrespondierend dazu wurde der Tatbestand der so genannten „kupplerischen“ Zuhälterei, § 181a Abs. 2 StGB, neu gefasst. Die gewerbsmäßige Förderung der Prostitution durch die Vermittlung sexuellen Verkehrs ist jetzt nur noch dann strafbar, wenn dadurch die „persönliche oder wirtschaftliche Unabhängigkeit“ der Prostituierten eingeschränkt wird. Diese Fassung soll sicherstellen, dass nicht die reine Vermittlung freiwillig ausgeübten sexuellen Verkehrs strafbar ist.

Auswirkungen hatte das Prostitutionsgesetz auch auf die höchstrichterliche Auslegung des § 181a Abs.1 Nr. 2 StGB (sog. „dirigistische“ bzw. nach anderem Sprachgebrauch „dirigierende“ Zuhälterei). Diese Tatbestandsalternative des § 181a ist durch das Prostitutionsgesetz nicht geändert worden. Hiernach macht sich u. a. strafbar, wer „seines

Vermögensvorteils wegen eine andere Person bei der Ausübung der Prostitution überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt ...". Bereits im Gesetzgebungsverfahren ist darauf hingewiesen worden, dass der Wortlaut des Überwachens und Bestimmens von Ort und Zeit Arbeitgeberhandlungen seien, die, wenn sie weiterhin strafbar blieben, einen Widerspruch zu den zivilrechtlichen Regelungen und der Intention des Gesetzgebers, Prostituierte in Beschäftigungsverhältnissen abzusichern, bedeuten würden. Der Gesetzgeber hat dazu in der Begründung ausgeführt, „eine freiwillig getroffene Vereinbarung über Ort und Zeit der Prostitutionsausübung, also ein einvernehmlich begründetes rechtlich wirksames Beschäftigungsverhältnis", erfülle nicht den Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei. Der Absatz 1 diene dem Schutz der wirtschaftlichen und persönlichen Bewegungsfreiheit der Prostituierten und sei daher restriktiv auszulegen. Eine Änderung des § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB wurde aus diesem Grund als nicht notwendig erachtet.

Mit Beschluss des 2. Strafsenats vom 1. August 2003 (2 StR 186/03; BGHSt 48, 314 sowie NJW 2004, 81 ff.) hat der BGH als Konsequenz aus dem Inkrafttreten des ProstG die Maßstäbe für die Auslegung des § 181a Abs.1 Nr. 2 StGB neu justiert:

„Arbeitet eine Prostituierte freiwillig in einem Bordell oder bordellähnlichen Betrieb, liegt allein in der Eingliederung in eine Organisationsstruktur durch Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen noch kein „Bestimmen" im Sinne von § 181a Abs. 1 Nr. 2, 2. Alt. StGB. Dies gilt nicht nur bei legalen Beschäftigungsverhältnissen im Sinne von § 1 Prostitutionsgesetz, sondern auch dann, wenn dabei gegen sonstige Rechtsvorschriften etwa ausländerrechtlicher, steuerrechtlicher oder sozialversicherungsrechtlicher Art verstoßen wird. … Der Bordellbetreiber darf Art und Ausmaß der Prostitutionsausübung nicht vorgeben. Die Prostituierte muss das Recht haben, jederzeit zu kündigen, sie muss berechtigt sein, sexuelle Handlungen abzulehnen und darf auch keinem Direktionsrecht in der Weise unterliegen, dass sie bestimmte Kunden annehmen muss."

Nach Auffassung des BGH muss bei der Auslegung des § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB der Regelungszusammenhang zu den durch das ProstG veränderten §§ 180a Abs. 1, 181a Abs. 2 StGB und zum gesetzgeberischen Ziel, die Prostitutionsausübung als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit zu legalisieren und jedenfalls teilweise einem normalen Arbeitsverhältnis anzugleichen, berücksichtigt werden.

Mit dieser Rechtsprechung ist sichergestellt, dass die einvernehmliche Begründung von Beschäftigungsverhältnissen in der Prostitution bei gleichzeitiger Begrenzung des Direktionsrechts des Arbeitgebers straffrei bleibt.

Ein weiteres Ziel des Gesetzes war es, kriminellen Begleiterscheinungen durch die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Ausübung der Prostitution den Boden zu entziehen (s. Bundestagsdrucksache 14/5958).

Bevor eine Beantwortung der Frage, inwieweit dieses Ziel erreicht wurde, versucht wird, ist zunächst eine Präzisierung notwendig, welche „kriminellen Begleiterscheinungen" hier in den Blick zu nehmen sind und in welchem ursächlichen Zusammenhang sie mit den durch das ProstG geregelten Sachverhalten stehen können.

Ziel der Reglementierung von Prostitution muss es jedenfalls sein, Prostituierte vor kriminellen Übergriffen zu schützen und Zwangsprostituierte aus ihrer Zwangslage zu befreien.

Zu den milieutypischen Kriminalitätsformen zählen daher in jedem Fall die Delikte, für die Prostituierte durch die spezifischen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit besonders gefährdet sind. Dabei können je nach Rahmenbedingungen der Prostitution unterschiedlich ausgeprägte typische Viktimisierungsrisiken beobachtet werden. Sofern beispielsweise Prostituierte der Prostitution selbständig „outdoor" nachgehen, können Gefahren von Freiern oder von der Konkurrenz ausgehen, aber auch von Dritten, für die abgelegene Örtlichkeiten ein idealer Tatort z. B. für einen Raub darstellen. Bei jeder Form der Prostitution besteht das Risiko eines Übergriffs durch einen Freier. Diese Risiken geben oft den Ausschlag dafür, dass sich Prostituierte in die Obhut eines Zuhälters oder eines Bordellwirts begeben, was sie zugleich anfällig für vielfältige Pressionen macht. Hierdurch entsteht eine weitere typische Anfälligkeit für verschiedene Formen von Ausbeutung und Gewalt, die von solchen Personen, die der Infrastruktur des Milieus zuzurechnen sind, ausgehen und die durch Körperverletzungs-, Sexual-, Gewalt-, Vermögens- und Eigentumsdelikte gekennzeichnet sind.

Bezogen auf diese Kriminalitätsformen ist es durchaus plausibel, von der Bereitstellung eines legalisierten Rahmens einen positiven Einfluss zu erwarten, insoweit als gerade das Fehlen rechtlicher Regeln und rechtlichen Schutzes im „Milieu" dazu geführt hat, dass Prostituierte auf andere „Beschützer" angewiesen sind.

Durch Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten sollen diese in die Lage versetzt werden, sich aus der Abhängigkeit einer solchen problematischen Milieu-Infrastruktur zu lösen. Wenn die gesellschaftliche – und vor allem rechtliche – Ausgrenzung das Schutzbedürfnis der Prostituierten hervorruft, das in die Abhängigkeit von Zuhältern und Bordellbetreibern führt, dann verbindet sich mit der Eröffnung eines rechtlichen Rahmens für die Ausübung der Prostitution eine Chance auf eine Umkehr dieser Tendenz. Schutz durch das Recht bzw. Schutz durch die Polizei kann das Bedürfnis nach Schutz durch außerrechtliche Institutionen verringern.

Es war jedoch zu jedem Zeitpunkt im Gesetzgebungsverfahren klar, dass es sich hier um eine mittelbare, langfristig zu erwartende Auswirkung des ProstG handeln würde. Ferner können von der gestärkten Rechtsposition bestimmte Gruppen wie illegal in Deutschland arbeitende oder drogenabhängige Prostituierte kaum profitieren.

Daneben gab es auch die Hoffnung, dass durch eine transparentere Ausgestaltung legaler Prostitution eine klarere Abgrenzung zur Zwangsprostitution und zum Menschen-

handel und damit zum Bereich der organisierten Kriminalität möglich würde. Dies könnte etwa im Idealfall eine Entwicklung mit folgender Tendenz bedeuten: Verbrechen lohnt sich im „Milieu“ nicht mehr, weil die Kosten zur Vermeidung der Strafverfolgung im Verhältnis zu der Gewinnerzielung in der legalen Prostitution zu hoch sind. „Gute“ Bordellbetreiber grenzen sich von den „schwarzen Schafen“ ab, um ihre Betriebe als seriös darzustellen und dadurch den Umsatz zu steigern. Damit verbunden könnte eine Erhöhung der Anzeigebereitschaft aus dem Milieu heraus sein. Anzeichen für solche Effekte einer Legalisierung wurden – in unterschiedlicher Intensität – u. a. von Fachleuten aus den Niederlanden berichtet.

Auch hier handelt es sich um sehr indirekte Folgewirkungen.

Hiermit in Zusammenhang stand auch die Erwartung, dass bei einem Rückgang der weniger strafwürdigen Kriminalitätsformen bzw. bei Verzicht auf die Strafverfolgung der Bagatellformen der Förderung der Prostitution Ressourcen freigesetzt würden, die der Strafverfolgung von Menschenhandel zugute kommen, und dass sich die Strafverfolgung auf die Bereiche der mittleren und schweren Kriminalität, insbesondere des Menschenhandels und der Zwangsprostitution konzentrieren könnte, wodurch deren Strafverfolgung an Effektivität gewinnen könnte.

In der aktuellen Diskussion haben demgegenüber Befürchtungen an Bedeutung gewonnen, wonach durch die veränderten Straftatbestände der §§ 180a und 181a StGB die Bekämpfung von Kriminalität im Rotlichtmilieu, insbesondere von Menschenhandel und organisierter Kriminalität, erschwert worden sein könnte.

Zur Begründung wird teilweise darauf verwiesen, dass an den Nachweis der dirigierenden Zuhälterei § 181a Abs. 2 StGB und der Ausbeutung von Prostituierten § 180a Abs.1 StGB (früher Förderung der Prostitution) in der geänderten Fassung des Tatbestandes und dessen Ausgestaltung durch die Rechtsprechung sehr viel höhere Anforderungen zu stellen seien. Polizei und Staatsanwaltschaft hätten jetzt überwiegend den schwer zu erbringenden Beweis zu führen, dass die Prostitution unfreiwillig ausgeübt wird, ohne dass sie dabei auf objektive Anhaltspunkte wie die Festlegung von Preisen, Arbeitszeiten und -orten zurückgreifen können. Darüber hinaus seien die alten Tatbestände ein wesentlicher Einstieg in die Ermittlungen gegen Strukturen organisierter Kriminalität gewesen.

Wegen der Entkriminalisierung der Förderung der Prostitution könne die Polizei das Rotlichtmilieu nicht mehr so kontrollieren, wie es geboten wäre. Wenn die Polizei in die Bordelle gehen könnte wie früher, würden auch mehr Hinweise auf Zwangsprostitution und Menschenhandel entdeckt (s. hierzu Schmidbauer, NJW 2005, S. 872 f.).

Teilweise wurde daher die Rückkehr zur alten Fassung der §§ 180a und 181a StGB und damit eine Teilrücknahme des Prostitutionsgesetzes gefordert. So legte im April 2005 der Bundesrat auf eine Initiative aus Bayern hin einen Gesetzentwurf vor, der (neben einem Vorschlag zur Einführung eines Straftatbestandes des sexuellen Missbrauchs von Menschenhandelsopfern, (§ 232a StGB) s. dazu unten B.VII.2.b)) die Rückkehr zur alten Fassung der §§180a Abs. 1 und 181a Abs. 2 StGB vorsah (s. Bundesratsdrucksache 140/05 sowie Bundestagsdrucksache 15/5657).

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, ob sich für diese These empirische Belege finden lassen.

Statistische Belege für einen kriminalitätsmindernden bzw. der Strafverfolgung förderlichen oder einen kriminalitätsfördernden bzw. der Strafverfolgung hinderlichen Effekt des ProstG zu finden, stößt auf prinzipielle Schwierigkeiten, denn es gibt keine statistischen Untersuchungen, die detailliert Zusammenhänge zwischen der Prostitution und der Begleitkriminalität in der Weise belegen, dass eine Veränderung in die eine oder andere Richtung zuverlässig nachgewiesen werden könnte.

Auch die polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes und Strafverfolgungsstatistik liefern in diesem Bereich keine validen Daten für die Frage der Auswirkungen des ProstG auf die Strafverfolgung. Hinweise auf einen statistischen Zusammenhang zwischen den Fallzahlen nach §§ 180a, 181a StGB und denen des Menschenhandels nach §§ 232 ff. bzw. früher §§ 180b, 181 StGB gibt es nicht. Zwar lässt sich aus den Statistiken tendenziell nach 2002 ein Rückgang der Verurteilungen nach § 180a und §181a StGB feststellen. Dies entspricht aber in der Tendenz dem zu erwartenden Ergebnis nach der Einschränkung des Anwendungsbereichs beider Vorschriften. Für die Fallzahlen im Bereich Menschenhandel (damals noch § 180b und § 181 StGB) ist jedoch keine mit der Änderung des ProstG einhergehende Tendenz zu beobachten. Ein Rückschluss auf die kausalen Anteile verschiedener möglicher Faktoren ist auch aus methodischen Gründen nicht möglich.

Bei der Beurteilung der Frage von Auswirkungen des ProstG auf die Ermittlungs- und Strafverfolgungspraxis muss daher aus Sicht der Bundesregierung auf das Erfahrungswissen von Experten und Expertinnen aus der Praxis der Strafverfolgung zurückgegriffen werden, das in folgenden Quellen aufgearbeitet wurde:

- Die Frage der Auswirkungen des ProstG auf die Praxis der Strafverfolgung ist Gegenstand der empirischen Untersuchung zu den Auswirkungen des ProstG gewesen. Im Rahmen dieser ersten Teiluntersuchung SoFFI K I wurden 52 Staatsanwaltschaften sowie 20 Polizeidienststellen schriftlich befragt. Darüber hinaus fand eine Fachrunde zum Strafrecht und Prostitutionsgesetz unter Einbeziehung von Praktikerinnen und Praktikern der Strafermittlung und Strafverfolgung aus Polizeidienststellen, Landeskriminalämtern, Bundeskriminalamt und Staatsanwaltschaften statt.
- Zur Ergänzung und Absicherung der Untersuchungsergebnisse aus SoFFI K I wurde eine vertiefende Untersuchung zum Aspekt Kriminalitätsbekämpfung durchgeführt (SoFFI K IIb). Die Ergebnisse dieser Untersuchung beziehen sich auf insgesamt 31 Fragebögen, die von Vertreter/innen aus 10 Landeskriminal-

Tabelle 11

Polizeiliche Kriminalstatistiken des Bundes 1997 bis 2004
(Quelle: Internetseite des BKA Stand Mai 2005)

	§ 180a StGB erfasste Fälle	**§ 181a StGB erfasste Fälle**	**§ 180b StGB erfasste Fälle**	**§ 181 StGB erfasste Fälle**
2004	194	476	377	443
2003	326	578	359	491
2002	620	667	400	427
2001	929	1 010	416	330
2000	1 365	1 104	592	424
1999	1 228	791	348	330
1998	1 272	685	533	478
1997	1 187	784	538	552

ämtern und 21 Polizeidienststellen beantwortet wurden, deren Schwerpunkt überwiegend die Bekämpfung der Kriminalität im Umfeld der Prostitution ist. Hierbei wurde nur eine bestimmte Anzahl der in Deutschland in diesem Themenfeld arbeitenden Experten/Expertinnen und Dienststellen erreicht. Die Verteilung über 13 Bundesländer und 31 Dienststellen sowie der punktuelle Abgleich mit der unten genannten Untersuchung erlaubt jedoch die Annahme, dass auf der Grundlage der Ergebnisse Aussagen getroffen werden können, die über die Stichprobe hinaus verallgemeinerungsfähig sind.

– Zu den unterschiedlichen Faktoren, die Einfluss auf die Strafverfolgung von Menschenhandel haben, können ergänzend die Ergebnisse der 2006 vom Bundeskriminalamt veröffentlichten Studie „Straftatbestand Menschenhandel – Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“ (Minthe/Herz, BKA 2006) herangezogen werden, in deren Rahmen ebenfalls in einer breit angelegten Befragung die Erfahrungen der Strafverfolgungspraxis erhoben wurden. Der punktuelle Vergleich der Ergebnisse der Untersuchung SoFFI K IIb mit den auf dieser breiten empirischen Basis erarbeiteten Ergebnissen sichert die Aussagen der Untersuchung SoFFi K IIb zusätzlich ab.

Aus diesen Quellen ergibt sich folgendes Bild

Ergebnisse SoFFI K I

Der Blick der Strafverfolgungsbehörden auf den vielschichtigen Bereich der Prostitution erfolgt aus ihrer berufsspezifischen Perspektive. Im Fokus steht dabei der Ausschnitt der Strafverfolgung von Zuhälterei, Schleusung und Menschenhandel, sowie Formen organisierter Kriminalität wie illegaler Waffen- oder Drogenhandel. Aus diesem Blickwinkel werden auch die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes bewertet.

Die Anzahl der Ermittlungsverfahren auf der Grundlage der §§ 180a Abs. 1, 181a Abs. 2 StGB hat sich seit Inkrafttreten des ProstG nach Einschätzung circa der Hälfte der befragten Strafverfolgungsbehörden, Polizei und Staatsanwaltschaft, verringert. Die andere Hälfte gab an, die Verfahrenszahlen seien bereits vor Inkrafttreten des ProstG gering gewesen. Die überwiegende Anzahl der befragten Vertreter und Vertreterinnen von Polizei und Staatsanwaltschaft sah dadurch für ihren Arbeitsbereich keine große Veränderung.

Die Strafverfolgung auf der Grundlage von §§ 180a Abs. 1 StGB spiele seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis keine besondere Rolle mehr.

60 Prozent (33) der Vertreter und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaften, die hierzu eine Einschätzung vorgenommen haben, sahen keinen Zusammenhang zwischen dem Prostitutionsgesetz und ihren rechtlichen Möglichkeiten bei der Strafverfolgung.

34,5 Prozent (19) sahen in dem Wegfall der Förderung der Prostitution einen Erschwernisgrund für ihre Arbeit im Bereich der Strafverfolgung von Menschenhandel und Zuhälterei. Aber auch in dieser Gruppe wurden Handlungen, die den Straftatbestand der Förderung der Prostitution erfüllten, bereits vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes häufig als wenig strafwürdig betrachtet; die alte Fassung wurde als „realitätsfremd“ angesehen. Der Nutzen dieser Vorschrift wurde vielmehr in einer Art Vehikelfunktion gesehen. § 180a Abs. 1 Nr. 2 a. F. StGB leistete für einen Teil der bisherigen Praxis den Einstieg in Ermittlungen, legitimierte die Anordnung weiterführender Maßnahmen wie z. B. Durchsuchungen und bot

letztlich die Möglichkeit für eine Verurteilung, wenn schwerwiegendere Delikte nicht nachweisbar waren.

Es zeigte sich aber auch deutlich, dass Strafverfolgungsbehörden mit einer anderen Ausrichtung ihre Ermittlungen nicht auf den § 180a Abs. 1 Nr. 2 a.F. StGB aufgebaut haben und somit dessen Streichung als unerheblich für ihre Arbeit bewerteten. Die Entwicklung der Verfahrenszahlen sowie die Bewertung der strafrechtlichen Veränderung durch das Prostitutionsgesetz scheinen somit auch von der jeweiligen Arbeitsroutine und dem Erkennen von Handlungsalternativen in den einzelnen Regionen abzuhängen.

Letztlich wurde nur aus einer von 52 Staatsanwaltschaften und einer von 20 Polizeidienststellen die Forderung nach der Wiedereinführung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a.F. erhoben.

Ansonsten verneinten selbst diejenigen Vertreter und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaften und Polizei, die den Wegfall der Förderung als Erschwernis ihrer Arbeit werteten, die Frage nach dem Wunsch der Wiedereinführung einhellig. Die Streichung des Tatbestandes sei ein Schritt in die richtige Richtung von verbesserten Arbeitsbedingungen für Prostituierte.

Auch die Strafverfolgung auf der Grundlage von §§ 181a Abs. 2 StGB spielt aus der Sicht von Polizei und Staatsanwaltschaft seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes keine Rolle mehr. Der veränderte Tatbestand der „kupplerischen Zuhälterei“ habe seinen Anwendungsbereich verloren. Es werden Überschneidungen zu dem Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei gesehen.

Vier von 16 auf der Grundlage des Bogens befragten Vertretern und Vertreterinnen der Polizei sahen in dem Prostitutionsgesetz eine Erschwernis für den Bereich der Strafverfolgung wegen Zuhälterei.

Das qualitative Material zeigte, dass für den Bereich der Strafverfolgung von Zuhälterei die Auslegung der dirigistischen Zuhälterei in § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB durch das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 1. August 2003 relevant ist. Ein Teil der Befragten beklagt dadurch eine erschwerte Beweissituation in diesem Bereich der Zuhälterei.

Die Argumentation, dass die Strafverfolgung in den Deliktsfeldern der Zuhälterei und des Menschenhandels durch die strafrechtlichen Änderungen im Rahmen des Prostitutionsgesetzes erschwert wurde, kann nach den Ergebnissen der Befragung so pauschal nicht bestätigt werden.

An dieser Stelle muss in mehrfacher Hinsicht differenziert werden. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Herstellung dieses Zusammenhanges entscheidend davon abhängt, welche Arbeitsroutinen vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in den Behörden etabliert waren und wie die Strafverfolgungsbehörden ihren Arbeitsauftrag im Bereich der Prostitution definierten. Es zeigten sich Unterschiede in der Bewertung des ProstG zwischen denjenigen Regionen, in denen die Prostitution kontrolliert und beschränkt werden sollte und denen, die ausschließlich die Strafverfolgung von Menschenhandel und Zuhälterei im Bereich der Prostitution als Ziel definierten.

Ein anderer Aspekt betrifft die Bewertung dieses Zusammenhanges. Dort, wo eine Erschwernis in der Ermittlungsarbeit festgestellt wurde und gleichzeitig Vertreter und Vertreterinnen von Polizei und Staatsanwaltschaft dem ProstG positiv gegenüberstanden, wurden die Erschwernis nicht als unüberbrückbar bewertet, der Zusammenhang als folgerichtig akzeptiert und andere rechtliche Wege zur Informationsbeschaffung, Aufklärung und Kontrolle diskutiert.

Darüber hinaus hat die Untersuchung deutliche Hinweise darauf gegeben, dass bei den Zuschreibungen von Ursache und Wirkung Faktoren, die unabhängig von dem ProstG bestehen, wie zum Beispiel die EU-Osterweiterung und das Zuwanderungsgesetz, mit hineinspielen und sich selbst in der Darstellung von Expertinnen und Experten häufig überschneiden.

Die Hälfte der befragten Vertreter und Vertreterinnen der Polizei forderte eine veränderte Handhabung oder Neugestaltung der Gewerbeordnung bzw. des Gaststättengesetzes. Dahinter stand der Wunsch nach zusätzlichen Kontrollmöglichkeiten, was im Widerspruch zu der nahezu einhelligen Einschätzung stand, dass sich für die Polizei im Bereich von Razzien und Kontrollen von Prostitutionsbetrieben durch das ProstG nichts geändert hat. Das kann ein Hinweis auf die unabhängig von den Auswirkungen des Gesetzes bestehenden Kontrolldefizite sein (s. dazu Kap. IX.1).

Auch dieses Beispiel deutet darauf hin, dass in der Diskussion um die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Strafverfolgungspraxis Aspekte wirken, die unabhängig vom Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes auf generellen Schwierigkeiten der Strafverfolgung im Umfeld von Prostitution basieren.

Ergebnisse SoFFI K IIb

Die Ergebnisse der vertieften Untersuchung des Zusammenhanges zwischen den strafrechtlichen Änderungen des ProstG und den Möglichkeiten der Strafverfolgung von Delikten im Rotlichtbereich haben die Tendenzen der ersten Untersuchung bestätigt. Darüber hinaus konnte die Vielschichtigkeit der Gründe für zum Teil festgestellte Veränderungen der polizeilichen Strafverfolgungspraxis klarer herausgearbeitet werden.

Die Untersuchung zeigt erneut ein altes Problem im Bereich der Strafverfolgung von Ausbeutung von Prostituierten, Zuhälterei und Menschenhandel. Die Fragilität des Zeuginnenbeweises und die Instabilität der Zeuginnen in Kombination mit mangelnden alternativen Beweismöglichkeiten sind Kernprobleme der Strafverfolgung in diesem Deliktsfeld nicht erst seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes.

Es hat sich aber gezeigt, dass die pauschale Adressierung des ProstG als Verursacher hierfür zu kurz greift.

Auch in der zweiten Untersuchung sah die Mehrheit der Befragten keine relevanten Veränderungen ihrer polizeili-

chen Praxis. Die Frage nach einer Verursachung durch das ProstG stellt sich hier nicht.

Auffällig ist aber, dass konstant circa ein Viertel der Polizeivertreter/innen (je nach Fragestellung ist die Zahl etwas höher oder niedriger) Veränderungen ihrer Handlungsmöglichkeiten feststellt, die sie als Beschränkung in Bezug auf die Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren im Bereich der Zuhälterei, Ausbeutung von Prostituierten und des Menschenhandels beschreibt und zum Teil auch durchaus auf das Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes zurückführt.

Die als nachteilig eingeschätzten Veränderungen zeigen sich wiederkehrend in den verschiedenen polizeilichen Handlungsfeldern von der Durchführung der Kontrollen über die Ermittlungsanlässe bis hin zur Nachweisbarkeit von Delikten.

Wenn ein Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes gesehen wird, dann nennen die Polizeivertreter/innen als Ursache einhellig den Wegfall der objektiven Kriterien in den §§ 180a, 181a Abs. 2 StGB a.F. für die Beweisbarkeit von Straftaten. Die reine Organisation und Unterstützung von Prostitution sowie das Festsetzen von Preisen oder Arbeitszeiten konnte vor Inkrafttreten des ProstG die Grundlage für eine Verurteilung wegen Zuhälterei sein. Diese Aspekte waren zum Teil unabhängig von den Aussagen der Opfer nachweisbar und stellen nun nach der neuen Rechtslage allein keinen Anknüpfungspunkt für eine Anklage mehr dar. Hier stimmen die empirischen Ergebnisse mit der Kritik an den strafrechtlichen Veränderungen des ProstG in Teilen der juristischen Fachliteratur überein.

Im Rahmen dieser festgestellten negativen Veränderungen in der polizeilichen Praxis lassen sich dabei weitere Differenzierungen feststellen:

– Die befragten Polizeieinheiten führen im „Rotlichtmilieu“ überwiegend verdachtsabhängige Kontrollen in Bordellen und Wohnungen durch. Im Rahmen dieser Kontrollen wird am häufigsten die Identität der Anwesenden festgestellt. Auswirkungen des ProstG auf die Kontrollpraxis wurden nur in geringem Ausmaß festgestellt.

– Es gibt eine unterschiedliche Bewertung der Auswirkungen des ProstG bezogen auf die Strafverfolgung von Zuhälterei/Ausbeutung von Prostituierten auf der einen Seite und bezogen auf den Menschenhandel auf der anderen Seite. Bei der konkreten Frage nach Zusammenhängen zum ProstG wird von den Befragten kein Zusammenhang in Bezug auf Menschenhandel festgestellt.

– Es gibt verschiedene Ursachen für eine Beeinträchtigung der polizeilichen Strafverfolgungsmöglichkeiten. Hierbei nimmt die EU-Osterweiterung einen deutlichen Schwerpunkt ein. Insbesondere im Rahmen der Strafverfolgung des Menschenhandels wird sie als vorrangiger Grund für negative Veränderungen der Ermittlungsansätze klassifiziert.

Für die überwiegende Mehrheit der im Rahmen der zweiten Untersuchung befragten Polizeivertreter/innen ist die Rückkehr zur alten Rechtslage vor Inkrafttreten des ProstG keine sinnvolle Alternative. 23 (82 Prozent) Befragte bewerten eine Wiedereinführung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a. F. als eher nicht oder gar nicht sinnvoll, 22 (79 Prozent) teilen diese Einschätzung in Bezug auf § 181a Abs. 2 StGB a.F. Diejenigen, die die Rechtslage vor Inkrafttreten des ProstG als sinnvoll erachten, beklagen die Streichung der Strafwürdigkeit eines Verhaltens aus dem Bereich der Organisation von Prostitution, das keine Elemente von Zwang oder Ausbeutung aufweist.

Bei der Frage nach geeigneten zukünftigen Maßnahmen für die Strafverfolgung im Bereich des Rotlichtmilieus zeigt sich eine Abkehr von der Verschärfung strafrechtlicher Möglichkeiten hin zu anderen Lösungen.

So votieren fast alle Befragten (93 Prozent) stattdessen für neue Strategien im Umgang mit Opferzeuginnen. Die Polizeivertreter/innen favorisieren neue Zugangswege zu den Opfern über verstärkte Razzien (79 Prozent), zusätzliche Kontrollwege über Behörden und den verstärkten Einsatz von Milieuaufklärern (89 Prozent). Insbesondere der bisher nur in wenigen Städten und Regionen übliche Einsatz von Milieuaufklärern ist ein Thema, das verstärkt in der polizeilichen Diskussion auftritt.

Dies deckt sich im Wesentlichen mit einer Auswertung des Bundeskriminalamts zu den Erkenntnissen zu Menschenhandel/Zwangsprostitution im Zusammenhang mit der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland. Ausgewertet wurden hierfür Rückmeldungen aller Landeskriminalämter. Das Bayerische Landeskriminalamt wirft hier beispielhaft die grundsätzliche Frage auf, ob nicht Gesetzesänderungen im Hinblick auf eine Konzessionierung Bordellbetreiber dazu zwingen könnten, behördlich leichter überprüfbar zu bleiben und einen Verantwortlichen zu stellen, der sich einer Prüfung der Zuverlässigkeit unterziehen muss.

Die sehr heterogene und teilweise gegenläufige Einschätzung der Polizeivertreter/innen in zentralen Fragen ist ein Ergebnis, das sich auch in der vom Bundeskriminalamt veröffentlichten Untersuchung „Straftatbestand Menschenhandel“ (BKA 2006) gezeigt hat. Hier wurden beispielsweise die Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels völlig unterschiedlich eingeschätzt.

Die Gründe für diese gegensätzlichen Auffassungen lassen sich im Rahmen einer quantitativen Fragebogenerhebung nicht aufklären. Hierzu bedarf es einer umfassenden qualitativen Untersuchung kontrastierender polizeilicher Praxis in Bezug auf die Kriminalitätsbekämpfung im Umfeld der Prostitution. In die Untersuchung mit einbezogen werden müssten polizeiliche Statistiken, Akten, rechtliche, politische und personelle Rahmenbedingungen polizeilicher Arbeit.

Unabhängig davon hat sich aber zum einen ganz deutlich gezeigt, dass alle befragten Polizeivertreter/innen auf neue Ermittlungsstrategien und insbesondere bessere Zugangswege zu den Opfern bei der Bekämpfung der Kri-

minalität im Umfeld der Prostitution angewiesen sind und zum anderen auch Lösungsansätze vertreten werden, die zunächst ohne gesetzliche Änderungen realisiert werden könnten.

Gutachten Renzikowski

Die Frage möglicher Einschränkungen der Ermittlungsansätze durch die strafrechtlichen Änderungen des ProstG sowie die Forderung nach einer Rückkehr zur alten Fassung der §§ 180a und 181a StGB wurde auch durch das Gutachten „Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des ProstG" von Renzikowski aus einem eher rechtssystematischen Blickwinkel untersucht.

Im Ergebnis spricht Renzikowski sich aus folgenden Erwägungen gegen eine Rückkehr zur alten Fassung der Vorschriften aus:

Regelungsziel der alten Fassung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB war es, Frauen vor der Ausübung der Prostitution zu bewahren, nicht aber, sie in der Ausübung dieser Tätigkeit zu schützen. Entsprechend dieser Zielsetzung beschränkte sich die Auslegung des Tatbestands durch die Rechtsprechung nicht auf eine straffe Organisation des Bordells durch Handlungen, bei denen die Gefahr der Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Prostituierten zumindest nahe lag.

Geahndet wurden ebenfalls „verbesserte Verdienstmöglichkeiten", ein „ungewöhnliches finanzielles Entgegenkommen" oder andere Maßnahmen wie die Einrichtung einer Sauna zur Erleichterung der Kontaktaufnahme, Außenwerbung oder der Ausschank alkoholischer Getränke – auch wenn diese Maßnahmen die Freiheit der einzelnen Prostituierten nicht im Geringsten berühren.

§ 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB sollte also positiven Anreizen zur Ausübung der Prostitution begegnen, denn, wie der BGH (BGH, NJW 1986, S. 596) formulierte, „es liegt auf der Hand, dass gerade besonders angenehme ‚Arbeits'bedingungen für die Dirnen noch vorhandene Hemmungen gegenüber der Ausübung der Prostitution abbauen und einen Anreiz zur Fortsetzung dieser Tätigkeit bilden können." Von der strafbaren Förderung der Prostitution sollten nach der Rechtsprechung lediglich „Dirnenwohnheime" ausgenommen sein.

Eine durchgängige Strafverfolgung der Bordellbetreiber und Zuhälter fand jedoch nicht statt.

Renzikowski weist darauf hin, dass in der polizeilichen Praxis § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a.F. vor allem dazu diente, eine befriedete Szene zu kontrollieren und gegen einzelne „Ausreißer" unter den Zuhältern vorzugehen. Die Behauptung, die Zuhälter hätten sich – nur – unter dem Druck der Strafverfolgung gesetzeskonform verhalten, treffe schon deshalb nicht zu, weil es einen rechtlichen Rahmen für den Betrieb eines Bordells unter der Geltung von § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB überhaupt nicht gab. Der permanente Anfangsverdacht gegenüber jedem Bordellbetreiber sei, pragmatisch gedacht, höchst effektiv gewesen, um die aus polizeilicher Sicht zweckmäßige Reglementierung der Prostitution in einem quasi-rechtsfreien Raum durchzusetzen.

Diese Praxis bewertet Renzikowski vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips als höchst problematisch und damit eine Rückkehr zur früheren Rechtsprechung als nicht wünschenswert.

Eine Rückkehr zum alten Recht verfehle zudem den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, weil die schwer beweisbare Abhängigkeit der Prostituierten gerade nicht tatbestandsrelevant sein soll.

Die Entkriminalisierung sei die letztlich notwendige Konsequenz der rechtlichen Anerkennung der freiwillig ausgeübten Prostitution.

Wenn demgegenüber beklagt wird, dass ein Tatnachweis deshalb nicht glückt, weil sich die aussagewillige Prostituierte zuvor aus der unfreiwilligen Abhängigkeit von ihrem Zuhälter lösen müsse, dann rechtfertige dies keine Rückkehr zum alten Recht, vielmehr müssten die Beratungsstellen, die mit hohem persönlichen Aufwand die Opfer von Menschenhandel betreuen und in Strafverfahren begleiten, finanziell besser ausgestattet werden.

Als Ergebnis lässt sich aus Sicht der Bundesregierung festhalten:

Für die teilweise erhoffte weit reichende „Aufhellung des Milieus" durch Lockerung der Vorschriften über die Förderung der Prostitution gibt es bislang keine belastbaren Belege (allenfalls einzelne positive Rückmeldungen aus der Polizeipraxis einzelner Städte, z. B. im Zusammenhang mit sog. Dortmunder Modell, s. dazu unten B.VIII).

Andererseits wird auch die These, dass durch die Änderung der §§ 180a, 181a StGB eine Erschwernis der Verfolgung von Menschenhandel oder anderer schwerer Delikte eingetreten wäre, durch die empirischen Befunde nicht bestätigt.

Zwar kann nicht bestritten werden, dass rechtlich die Voraussetzungen für einen Anfangsverdacht der Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a Abs. 1 n.F.) höher liegen als nach § 180a a.F. StGB, Förderung der Prostitution. Damit ist theoretisch eine gewisse Einschränkung der Ermittlungsansätze über diese Strafvorschrift verknüpft.

Teilweise nutzte die polizeiliche Praxis vor Inkrafttreten des ProstG die niedrigen Voraussetzungen eines Anfangsverdachts der Förderung der Prostitution als „Eintrittskarte" oder „Schlüssel" zum Milieu, offenbar mit regionalen Unterschieden.

Die empirischen Befunde sprechen jedoch dafür, dass dies nicht zu einer praktisch bedeutsamen oder unüberbrückbaren tatsächlichen Einschränkung der Ermittlungsarbeit geführt hat, sondern eher zu einer Verlagerung der Ermittlungsansätze.

So sieht eine breite Mehrheit der in beiden Teiluntersuchungen befragten Polizeipraktiker keine negativen Auswirkungen der geänderten Straftatbestände auf ihre Arbeit.

Auch unter denjenigen (ca. ein Viertel bis ein Drittel), die eine negative Auswirkung des ProstG auf die Strafverfolgung bejahen, sprechen sich nur sehr vereinzelte Stimmen für eine Rückkehr zum alten Rechtszustand aus.

Es zeigt sich, dass für die von Praktikern beobachteten Veränderungen bei Ermittlung und Verfolgung von Menschenhandelsdelikten ein vielschichtiges Ursachengeflecht verantwortlich ist. Zu beachten sind die Wechselwirkungen zwischen effektiver Verfolgung von Menschenhandel und Veränderungen im Zuge der EU-Osterweiterung; dies wird in der Diskussion oft vermischt. Demgegenüber greift es zu kurz, die strafrechtlichen Veränderungen durch das ProstG für diese Veränderungen verantwortlich zu machen.

Für die Behauptung, es könnten nicht mehr im früheren Umfang Razzien im Rotlichtmilieu durchgeführt werden, gibt es keine belastbaren Belege. Auch weiterhin ist das strafrechtliche Regelungsnetz zu Minderjährigenschutz, Menschenhandelsstraftatbeständen, Zuhälterei, Ausbeutung Prostituierter, ausländerrechtlichen Schleusungsdelikten, Schwarzarbeit (§ 266a StGB u. a.) etc. so engmaschig geknüpft, dass ausreichend Grundlagen für eine enge strafrechtliche Kontrolle des „Milieus“ vorhanden sind.

Aus rechtsstaatlichen Gründen kann es nicht überzeugen, ein Verhalten, das nicht als strafwürdig einzustufen ist, nur deshalb weiter als strafbar zu behandeln, weil es über diesen Weg vielleicht im Einzelfall möglich sein könnte, Anzeichen für weitaus schwerere Delikte wie Zwangsprostitution und Menschenhandel zu finden. Aufgabe eines rechtsstaatlich orientierten Strafrechts ist es, Rechtsgüter zu schützen, nicht Eingriffsmöglichkeiten zur Gefahrenabwehr zu eröffnen. Dies spricht gegen eine Rückkehr zur alten Fassung §§ 180a Abs. 1, 181a Abs. 2 StGB.

Gleichwohl ist die Forderung berechtigt, dass die Behörden einen „Schlüssel“ benötigen, der ihnen den Zugang zu den Orten verschafft, an denen die Prostitution ausgeübt wird. Indes wird die Einschätzung, dass eine effektive Kontrolle nur mit den Mitteln des Strafrechts erfolgen könne, von Seiten der Praxis der Ermittlungsbehörden sowie in der juristischen Fachliteratur überwiegend nicht geteilt. Strafrecht kann nicht das Fehlen von Regulierungen der Prostitution ersetzen, sondern es kann (nur) eine bestehende Regulierung absichern.

Bei Verabschiedung des ProstG wurde vernachlässigt, dass mit dem Abbau strafrechtlicher Interventionen alternative Kontrollmöglichkeiten implementiert werden müssen. Vorgaben für Bordelle und bordellähnliche Betriebe können im Arbeitsschutzrecht, im Gewerberecht oder im Gaststättenrecht geregelt und ihre Befolgung sodann einer dichten Kontrolle durch das Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitenrecht unterworfen werden.

Unabhängig davon eröffnet bereits die jetzige Rechtslage viele Ansätze zur gezielten Kontrolle. Die Ermittlungsansätze haben sich insoweit teilweise nur verlagert. Hier sind insbesondere die Möglichkeiten der Gewerbeaufsicht und des Polizeirechts in den Blick zu nehmen, namentlich die Befugnisse zur Kontrolle von Personen und Sachen an gefährlichen Orten. Diese Regelungen, die sich in den Polizeigesetzen aller Bundesländer finden, gestatten einen Erforschungseingriff, der allein an den Aufenthalt anknüpft. Die fundierte Grundlage für Kontrollbefugnisse bietet demnach schon jetzt das Regelungssystem der öffentlichen Gefahrenabwehr.

Ein aktueller gesetzgeberischer Handlungsbedarf für eine Rückkehr zur alten Fassung der §§ 180a Abs. 1, 181a Abs. 2 StGB besteht aus Sicht der Bundesregierung zur Zeit nicht.

B.VII.2. Diskussion über weiteren strafrechtlichen und sonstigen Handlungsbedarf im Zusammenhang mit Prostitution und Menschenhandel

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, ist die konsequente Bekämpfung der kriminellen Auswüchse von Prostitution, insbesondere des sexuellen Missbrauchs von Minderjährigen durch Minderjährigenprostitution, des Menschenhandels und der Zwangsprostitution untrennbarer Bestandteil eines Gesamtkonzepts, das sich nicht allein auf die Reglementierung der freiwillig ausgeübten Prostitution beschränken kann.

B.VII.2.a Minderjährigenschutz

Die Frage, ob das bestehende strafrechtliche und sonstige Instrumentarium hinsichtlich des Schutzes von Minderjährigen angemessen ist, wird unter anderem im zur Vorbereitung dieses Berichts in Auftrag gegebenen Gutachten „Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des ProstG“ von Renzikowski untersucht.

Renzikowski weist dabei unter anderem darauf hin, dass die bestehenden Strafvorschriften zum Schutz Jugendlicher vor sexuellem Missbrauch in ihren Wertungen insbesondere hinsichtlich der Schutzaltersgrenzen teilweise widersprüchlich erscheinen. Auf Kritik stößt hier insbesondere, dass nach § 182 Abs. 1 Nr. 1 StGB eigene entgeltliche Sexualkontakte des Täters mit Minderjährigen sowie das Ausnutzen einer Zwangslage nach § 182 Abs. 1 Nr. 2 StGB nur unter Strafe gestellt sind, wenn das Opfer unter 16 Jahren alt ist. Neben einer Anpassung der Altersgrenze des § 182 Abs. 1 schlägt Renzikowski außerdem vor, § 182 StGB auch auf sexuelle Handlungen ohne Körperkontakt zu erstrecken, den sexuellen Missbrauch von Jugendlichen nach § 182 StGB in die Verjährungsregel des § 78b Abs. 1 StGB einzubeziehen und die Förderung der Prostitution Minderjähriger über das Gewähren einer Wohnung, aber auch über die Vermittlung hinaus noch umfassender unter Strafe zu stellen.

Die Bundesregierung hat mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie, Bundestagsdrucksache 16/3439, die in diesem Zusammenhang wichtigste Forderung nach einer Anhebung der Schutz-

altersgrenze des § 182 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 StGB auf 18 Jahre bereits aufgegriffen.

Durch die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates der Europäischen Union vom 22. Dezember 2003 zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornographie (ABl. EU L 13 vom 20. Januar 2004, S. 44) und die dadurch erforderliche Erhöhung der Schutzaltersgrenze des § 182 Abs. 1 werden Wertungswidersprüche innerhalb des deutschen Strafrechts beseitigt:

Im Verhältnis zu § 180 Abs. 2 StGB besteht der Wertungswiderspruch, dass ein Täter sich strafbar macht, wenn er entgeltliche sexuelle Handlungen zwischen 16- oder 17-jährigen Jugendlichen und Dritten fördert (§ 180 Abs. 2), er aber wegen der in § 182 Abs. 1 auf sechzehn Jahre beschränkten Altersgrenze straffrei bleibt, wenn er mit denselben Opfern gegen Entgelt sexuell verkehrt.

Im Verhältnis zu § 184 Abs. 1 Nr. 1 StGB (Verbreitung pornographischer Schriften an Personen unter achtzehn Jahren) ergibt sich der Wertungswiderspruch, dass gewaltfreie sexuelle Handlungen mit 16- und 17-jährigen Jugendlichen nicht nach § 182 StGB bestraft werden, während das Vorführen pornographischer Filme, in denen solche sexuellen Handlungen dargestellt werden, vor noch nicht 18-jährigen Jugendlichen nach § 184 Abs. 1 Nr. 1 StGB strafbar ist.

Weiterhin erscheint es zur vollständigen Umsetzung des Rahmenbeschlusses geboten, auf das Erfordernis eines Mindestalters auf Täterseite zu verzichten. Das bisherige Mindestalter des Täters von achtzehn Jahren verliert zudem bei einer Heraufsetzung der Schutzaltersgrenze von sechzehn Jahren auf achtzehn Jahre weitgehend seinen bisherigen Sinn, wonach zwischen Täter und Opfer aufgrund des Altersunterschiedes regelmäßig ein Erfahrungs- und Machtgefälle besteht. Auch insoweit ist einem unter anderem im Gutachten von Renzikowski zu Recht aufgewiesenen gesetzgeberischen Handlungsbedarf bereits Rechnung getragen worden.

Mit der in Kürze anstehenden Verabschiedung dieses Gesetzentwurfs werden bisher bestehende Lücken im strafrechtlichen Schutz von Minderjährigen geschlossen und die Voraussetzungen für eine konsequente strafrechtliche Verfolgung der Täter im Bereich der Minderjährigenprostitution verbessert.

Die Bundesregierung wird im Nachgang zu dieser aktuellen Änderung zunächst die Entwicklung der Praxis zu § 182 StGB sorgfältig beobachten. Im Zusammenhang mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten grundlegenden Reform des Sexualstrafrechts wird zu einem späteren Zeitpunkt darüber hinaus unter Einbeziehung der weitergehenden Überlegungen aus dem Gutachten Renzikowski zu prüfen sein, inwieweit weiterer gesetzlicher Handlungsbedarf im Hinblick auf die Beseitigung von Wertungswidersprüchen und terminologischen Unklarheiten besteht.

Neben die konsequente Bekämpfung der Minderjährigenprostitution mit den Mitteln der Strafverfolgung und der ordnungsbehördlichen Überwachung von Prostitutionsstätten müssen jedoch auch hier andere Ansätze treten.

Große Bedeutung kommt auch hier zugehender Sozialarbeit mit Minderjährigen (u. a. in Form von Streetwork) zu. Die unterstützende psychosoziale Arbeit mit minderjährigen Prostituierten und gefährdeten Jugendlichen bringt spezifische Anforderungen mit sich.

So stößt das Prinzip der Akzeptanz und Freiwilligkeit bei der Arbeit im Bereich Minderjährigenprostitution an Grenzen. Im Gegensatz zu Erwachsenen kann bei Jugendlichen in der Regel (noch) nicht davon ausgegangen werden, dass sie Folgen ihres (Nicht-)Tuns überblicken und selbstverantwortlich die Konsequenzen tragen. Daher kann die Arbeit mit Minderjährigen nicht dabei stehen bleiben, Minderjährigen gefahrlosere oder weniger gesundheitsschädlichere Formen der Prostitutionsausübung zu ermöglichen, sondern Ziel muss es letztlich sein, die Prostitution Minderjähriger möglichst zu unterbinden. Gefragt ist also ein besonders sensibles Arbeiten, das sich häufig als Balanceakt zwischen Akzeptanz, Unterstützung und wenn nötig auch Durchsetzen behördlicher Maßnahmen herausstellt.

Mit Ausnahme der Drogenprostitution findet die Prostitution Minderjähriger häufig noch wesentlich verborgener statt als die Prostitution Volljähriger. Dies erschwert den Zugang zu den Mädchen, Jungen, jungen Frauen und Männern durch Unterstützungs- und Hilfsangebote.

Minderjährigenprostitution stellt sich als eine sehr heterogene Grauzone im Schnittstellenbereich verschiedener Szenen dar. Berührt werden vor allem die verschiedenen Prostitutionsszenen, die Drogenszene, Bahnhofsszene und Treberszene. Denkbar sind weitere subkulturelle Zusammenhänge wie Rummel- bzw. Jahrmarktsszenen, aber auch Cliquen und Zusammenhänge von Jugendlichen, in denen das Anbieten sexueller Dienstleistungen im Tausch gegen bestimmte Vergünstigungen oder zur Statuserhöhung erfolgt.

Diese Schnittstellenproblematik spiegelt sich auch auf der Ebene der Hilfsangebote wider, da einerseits Prostituiertenberatungsstellen häufig eher auf die Problemlagen volljähriger Prostituierter ausgerichtet sind und andererseits die diversen Angebote im Jugendhilfekontext den Aspekt, dass ihre Klientinnen ggf. der Prostitution nachgehen, aus ihren jugendhilfespezifischem Arbeitsansätzen heraus häufig zu wenig fokussieren.

Im Kontext der Prostitution Minderjähriger kommt darüber hinaus der Prävention ein besonders wichtiger Stellenwert zu. In der konkreten Arbeit mit gefährdeten Jugendlichen geht es darum, einem (weiteren) Hineingleiten in das Prostitutionsmilieu entgegenzuwirken. Gleichzeitig müssen aber auch mögliche Beweggründe von Mädchen und jungen Frauen zum Anbieten sexueller Dienstleistungen ernst genommen werden.

Nach Einschätzung der wissenschaftlichen Evaluation eines Projekts zur Minderjährigenprostitution der Dortmunder Mitternachtsmission bestehen offenbar bislang sowohl im Kontext der Jugendhilfe als auch aus dem

Bereich der Beratungsstellen für Prostituierte nur wenig Angebote, die sich speziell an minderjährige Prostituierte richten, sowie zudem Defizite in der fallorientierten Vernetzung der bestehenden Hilfsangebote (vgl. Leopold/Grieger, Projekt „Minderjährigenprostitution" der Mitternachtsmission Dortmund e.V., Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung, 2004).

Zur Weiterentwicklung der Hilfen für minderjährige Prostituierte ist es aus Sicht der Bundesregierung erforderlich, den Austausch über die unterschiedlichen Arbeitsansätze aus dem Bereich der Jugendhilfe, der Prostituiertenberatungsstellen etc. zu verbessern und auf lokaler bzw. regionaler Ebene kontinuierliche Strukturen der Kooperationsformen zu entwickeln.

Im Hinblick auf eine langfristige Prävention von Minderjährigenprostitution ist schließlich darauf hinzuweisen, dass es zahlreiche wissenschaftliche Hinweise darauf gibt, dass unter Minderjährigen, die der Prostitution nachgehen, ein hoher Anteil schon vorher sexuellen Missbrauch oder Gewalt innerhalb der Familie oder dem engeren sozialen Umfeld erfahren hat. Insofern ist jede Anstrengung zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der Gewalt in engen sozialen Beziehungen und jede Maßnahme der Betreuung der Opfer zugleich auch ein Beitrag zur Prävention von Minderjährigenprostitution.

B.VII.2.b „Vermieterprivileg" (§ 180a Abs. 2 Nr. 2 StGB)

Als weiterer Wertungswiderspruch wird in der Literatur die unterschiedliche Strafdrohung nach § 180a Abs. 2 Nr. 2 und nach § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB angesehen.

§ 180a Abs. 2 Nr. 2 StGB betrifft die Ausbeutung der Prostitution durch den Wohnungsinhaber durch das Überlassen einer Wohnung zu einem überhöhten Mietpreis. Dieses sogenannte „Vermieterprivileg" unterwirft die Ausbeutung durch den Wohnungsinhaber einer milderen Strafdrohung als die Ausbeutung durch den Zuhälter nach § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB. Tatsächlich sind Opfer von Menschenhandel als Prostituierte häufig nicht in Bordellen tätig, sondern in Privatwohnungen. Das Vermieterprivileg könnte sich auch in diesem Zusammenhang als kontraproduktiv erweisen.

Renzikowski plädiert für eine Streichung der Vorschrift, da alle Formen der Ausbeutung von Prostituierten, denen sich das Opfer nicht entziehen kann, dieselbe Strafe verdienen.

Die Bundesregierung wird die Frage einer Abschaffung des so genannten „Vermieterprivilegs" sorgfältig prüfen.

B.VII.2.c Menschenhandel und Zwangsprostitution

Wie bereits bei der Darstellung der Auswirkungen der Veränderungen der §§ 180a Abs. 1, 181a Abs. 2 StGB (s. o. B.VII.1.) geschildert, sind die Auswirkungen des ProstG nach ihrem Inkrafttreten in erheblichem Maße von ihren unterstellten oder tatsächlichen Auswirkungen auf die Strafverfolgung von Menschenhandel her diskutiert worden. Dabei hat im Laufe der Diskussion insbesondere die Frage nach der strafrechtlichen Verantwortlichkeit der Nachfrageseite, also der sog. Freier von Menschenhandelsopfern bzw. Zwangsprostituierten, an Bedeutung gewonnen.

Nach der Verabschiedung des ProstG konkretisierte sich diese Diskussion Ende 2004 im Gesetzgebungsverfahren zum 37. Strafrechtsänderungsgesetz, mit dem die Menschenhandelstatbestände neu gefasst und den Vorgaben des Rahmenbeschlusses des Rates der Europäischen Union vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels (ABl. EG Nr. L 203 vom 1. August 2002 S. 1) sowie des VN-Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (sog. Palermoprotokoll) angepasst wurden. Die Klärung dieses Anliegens wurde jedoch zunächst zurückgestellt, um die Umsetzung der EU-Maßgaben in deutsches Recht nicht zu gefährden.

Im April 2005 legte der Bundesrat auf eine Initiative aus Bayern hin einen Gesetzentwurf vor, der unter anderem die Einführung eines Straftatbestandes des sexuellen Missbrauchs von Menschenhandelsopfern (§ 232a StGB) vorsah (s. Bundesratsdrucksache 140/05 sowie Bundestagsdrucksache 15/5657 mit Stellungnahme der Bundesregierung). Dieser Gesetzentwurf wurde in der neuen Legislaturperiode unverändert erneut in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht und liegt derzeit dem Bundestag zur Beratung vor (s. Bundestagsdrucksache 16/1343 mit Stellungnahme der Bundesregierung S.10f.).

Grundsätzlich begrüßt die Bundesregierung die Zielrichtung des Bundesratsentwurfs, den strafrechtlichen Schutz von Opfern von Menschenhandel weiter zu verbessern.

Ebenso teilt die Bundesregierung auch grundsätzlich die Auffassung des Bundesrates, dass Sachverhalte denkbar sind, die strafwürdig erscheinen, aber nicht vom geltenden Strafrecht umfasst sind.

Nach dem geltenden Recht ist die Nachfrage nach Prostituierten als solche nicht strafbar. Auch kann der „Kunde" einer Zwangsprostituierten oder eines Menschenhandelsopfers in der Regel nicht wegen Beihilfe zu den Delikten der Ausbeutung von Prostituierten, der Zuhälterei und des Menschenhandels (§§ 180a Abs. 1, 181a, 232, 27 StGB) belangt werden; denn dies setzt einen Tatbeitrag zur Haupttat voraus, der regelmäßig nicht gegeben ist. Auch die Vorschrift des § 233a StGB (Förderung des Menschenhandels) ist nicht einschlägig. Häufig werden auch die Voraussetzungen des § 177 Abs. 1 Nr. 3 StGB (Sexuelle Nötigung; Vergewaltigung unter Ausnutzung einer schutzlosen Lage) nicht vorliegen. Im Einzelfall kann allerdings, abhängig von den Umständen des Einzelfalls, eine Strafbarkeit nach § 177 StGB (Sexuelle Nötigung; Vergewaltigung), nach § 232 StGB (Menschenhandel) oder auch nach § 323c StGB (Unterlassene Hilfeleistung) gegeben sein. Auch die Körperverletzungs-

delikte können im Einzelfall ebenso wie andere Straftatbestände einschlägig sein, diese erfassen aber den für die bewusste Inanspruchnahme von Zwangsprostituierten typischen Unrechtsgehalt nur unvollkommen.

Insoweit besteht hier eine Strafbarkeitslücke, die unter dem Gesichtspunkt der mit dem Strafrecht verbundenen Wertungen und Signalwirkungen schwer erträglich ist.

Diese Lücke sollte daher auch nach Auffassung der Bundesregierung geschlossen werden.

Im Koalitionsvertrag ist ebenfalls verankert, dass die Opfer von Zwangsprostitution mit den Möglichkeiten des Strafrechts noch besser geschützt werden sollen und die Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten geregelt werden soll.

Nach Renzikowski sprechen systematische Gründe dafür, die sog. Freierstrafbarkeit im Regelungszusammenhang der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung anzusiedeln, denn bestraft werden solle nicht die Verletzung der persönlichen Freiheit im Allgemeinen, sondern gerade die Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung durch den Freier, der weiß, dass sich das Opfer in einer Situation befindet, in der es sich sexuellem Ansinnen nicht entziehen kann.

Der Entwurf des Bundesrats schlägt demgegenüber einen neuen Straftatbestand im Regelungsumfeld der Menschenhandelsdelikte vor.

Für die Ausgestaltung einer Vorschrift, mit der Freier bestraft werden, die vorsätzlich die hilflose Lage eines Menschenhandelsopfers oder einer Zwangsprostituierten ausnutzen, sind somit grundsätzlich mehrere Lösungen vorstellbar.

Die Bundesregierung prüft derzeit, wie ein Tatbestand mit den notwendigen Differenzierungen geschaffen werden kann, der den o.g. Anforderungen Rechnung trägt.

Neben die Schließung von Strafbarkeitslücken müssen jedoch auch Maßnahmen zur Verbesserung der personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Bekämpfung von Menschenhandel treten.

So weist das Bundeskriminalamt darauf hin, dass sich durch die EU-Osterweiterung stark veränderte Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Erkennen von Opferzeugen/innen ergeben haben. Die Bewältigung dieser Lage erfordere modifizierte Verdachtsgewinnungsstrategien, die nur gemeinsam mit allen Bundesländern entwickelt werden können.

Hierzu sind aus Sicht des Bundeskriminalamts die Konzessionierung von Prostitutionsstätten (s. dazu unten) und der Einsatz von Milieuaufklärern in die Diskussion einzubeziehen.

In diesem Zusammenhang ist auf die bereits im Abschnitt B.VII.1. dargestellte Notwendigkeit einer verbesserten Nutzung der (präventiv-)polizeilichen und ordnungsbehördlichen Überwachungsinstrumente von Prostitutionsstätten – gleichsam als „Schlüssel“ zum Milieu – zu verweisen.

Neben die Verbesserung der Instrumentarien der Strafverfolgung von Menschenhandel muss aus Sicht der Bundesregierung ein umfassender Opferschutz treten.

Angemessene Vorkehrungen zum Schutz, zur medizinischen Versorgung und zur psychischen Stabilisierung der Opfer von Menschenhandel sind dabei nicht allein aus humanitären Erwägungen geboten.

Vielmehr sind in Strafverfahren wegen Menschenhandelsdelikten die Opfer die wichtigsten Zeugen/innen, da sie allein authentisch Auskunft über die Art und Weise ihrer Rekrutierung und anschließenden Unterdrückung geben können. Daher ist ihre Anwesenheit bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens erforderlich.

Die überragende Bedeutung des Zeugenbeweises für die Erfolgsaussichten in Strafverfahren gegen Menschenhändler ist in der Fachliteratur und in der Strafverfolgungspraxis unbestritten und wurde zuletzt auch durch die im Auftrag des Bundeskriminalamtes erstellte Studie „Straftatbestand Menschenhandel“ (BKA 2006) nochmals unterstrichen.

Ein wichtiges Ergebnis dieser Studie ist, dass die Betreuung der Opfer durch eine Fachberatungsstelle sich positiv auf die Mitwirkung der Betroffenen im Strafverfahren auswirkt. Dies wurde in erster Linie mit der psychologischen Stabilisierung der Betroffenen, insbesondere durch sichere Unterbringung und Betreuungsangebote, sowie der Vorbereitung auf das Strafverfahren begründet (vgl. BKA 2006 S. 205 ff.). Allerdings stellt die Studie auch noch praktische Defizite im Umgang mit Opferzeugen/innen fest.

Insofern liegt es auch im Interesse der Strafverfolgung, dass wirksame Maßnahmen zum Schutz, zur Stabilisierung, zur therapeutischen Versorgung und zur Betreuung der Opferzeuginnen von Menschenhandel bereitgestellt und abgesichert werden.

Renzikowski weist in diesem Zusammenhang auf auch aktuell noch bestehende Schwachstellen hinsichtlich des Schutzes von Menschenhandelsopfern im Hinblick auf die aufenthaltsrechtlichen und leistungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Betreuung der Opfer hin.

So bemängelt er, dass der aufenthaltsrechtliche Status der Opfer von Menschenhandelsopfern nicht ausreichend geklärt sei. Neben der Schaffung eine Aufenthaltstitels für einen vorübergehenden Aufenthalt bis zum Prozessende und der Einführung einer vorgelagerten Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens 4 Wochen, die mit der Umsetzung der EU-Richtlinie 2004/81 (sog. Opferschutzrichtlinie) jetzt ohnehin ansteht, empfiehlt Renzikowski die Gewährung eines humanitären Aufenthaltsrechts auch über das Prozessende hinaus, etwa nach dem Vorbild Italiens oder der Opferschutzprogramme der USA. Änderungsbedürftig sei darüber hinaus auch § 15a AufenthG, wonach die Opfer von Menschenhandel bis zur Klärung des Aufenthalts dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge unterstellt sind, das sie nach Kontingenten auf einzelne Bundesländer verteilen kann – ungeachtet ihrer persönlichen Bedürfnisse nach psychosozialer Betreu-

ung und verlässlicher Abschirmung vor den Tätern sowie ohne Rücksicht auf die Erfordernisse des Strafverfahrens. Diesen Bedürfnissen muss aber schon während der Bedenkzeit Rechnung getragen werden. Fachberatungsstellen können über einschlägige negative Erfahrungen mit der Unterbringung in Sammelunterkünften berichten.

Weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht Renzikowski auch hinsichtlich der Versorgung der Opfer, die gegenwärtig nach den Vorschriften des AsylBLG gewährt wird.

Mit diesen Empfehlungen knüpft Renzikowski an die aus der Praxis der Fachberatungsstellen häufig berichteten Schwierigkeiten bei der Versorgung der Opfer von Menschenhandel an.

So sei es erforderlich, die einschlägigen Leistungstatbestände so zu ändern, dass die unter dem Gesichtspunkt der Stabilisierung der Opfer zur Förderung ihrer Kooperationsbereitschaft erforderliche medizinische Hilfe einschließlich einer angemessenen psychologischen und psychotherapeutischen Behandlung finanziert werden kann. Außerdem müssten besondere Bedürfnisse etwa von Schwangeren oder von Opfern sexueller Gewalt berücksichtigt werden. Angepasst werden müsste weiterhin das Sachleistungsprinzip nach § 3 AsylbLG, weil es der Unterbringung der Opfer etwa in einem Frauenhaus entgegenstehe. Entsprechender Änderungsbedarf ergibt sich nach Auffassung von Renzikowski aufgrund der Vorgaben der EU-Richtlinie 2004/81, des sog. Palermoprotokolls sowie des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels (vom 16. Mai 2005, Vertragssammlung des Europarats Nr.197). So sehen z. B. Artikel 7 Abs. 1 sowie Artikel 9 Abs. 1 der Richtlinie 2004/81 (Richtlinie 2004/81/EG vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren („Opferschutzrichtlinie“), ABl. EU Nr. L 261 S.19) vor, dass Opfer von Menschenhandel während der Bedenkfrist, in der sie über ihre Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörde als Opferzeugin entscheiden sowie während des evtl. anschließenden Aufenthalts bis zum Prozessende entsprechend ihren speziellen Bedürfnissen Zugang zur erforderlichen medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung haben. Ähnliche Vorgaben enthält auch Artikel 6 Abs. 3 des sog. Palermoprotokolls.

Die Bundesregierung bereitet derzeit den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vor, mit dem unter anderem die aufenthaltsrechtliche Stellung von Menschenhandelsopfern entsprechend der Vorgaben der Richtlinie 2004/81 (sog. Opferschutzrichtlinie) ausgestaltet wird. Hierzu gehört die gesetzliche Festlegung einer mindestens 1-monatigen Bedenkfrist für mutmaßliche Opfer von Menschenhandel. Diese dient auch der Stabilisierung des Opfers, damit es eine Entscheidung über seine Aussagebereitschaft in einem Strafverfahren treffen kann. Im Falle der Bereitschaft zur Mitwirkung am Strafverfahren kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis für einen vorübergehenden Aufenthalt bis zum Ende des Strafverfahrens erteilt werden.

Der Gesetzentwurf befindet sich derzeit in der abschließenden Ressortabstimmung und soll 2007 in Kraft treten. Damit werden die aufenthaltsrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2004/81 sowie des o.g. Übereinkommens des Europarats umgesetzt sein.

Die Bundesregierung wird darüber hinaus zu einem späteren Zeitpunkt prüfen, inwieweit – auch im Hinblick auf Artikel 7 Abs. 1 sowie Artikel 9 Abs. 1 der sog. Opferschutzrichtlinie – weiterer Handlungsbedarf zur Absicherung der erforderlichen medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung von Opferzeuginnen besteht.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung ihre bereits bestehenden umfangreichen Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels mit Nachdruck fortschreiben und weiterentwickeln.

Als erfolgreiches Kooperationsgremium bewährt hat sich die seit 1997 unter Leitung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bestehende Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel, in der die fachlich betroffenen Bundesressorts und Landesministerien, das Bundeskriminalamt, Nichtregierungsorganisationen und der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess (KOK e.V.) vertreten sind. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehört ein kontinuierlicher Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern sowie in den nationalen und internationalen Gremien, eine Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels, die Erarbeitung von Empfehlungen und ggf. gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Frauenhandels.

Ein wichtiges Ergebnis der bisherigen Arbeit war die Erarbeitung eines Kooperationsmodells für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Dieses Kooperationskonzept ist Grundlage entsprechender Modelle in mehreren Bundesländern geworden und hat sich dort, wo es in der praktischen Arbeit eingesetzt wird, gut bewährt. Die auf dieser Basis entwickelten Kooperationen von Polizei und Fachberatungsstellen werden von der polizeilichen Praxis in den Bundesländern und dem Bundeskriminalamt positiv bewertet.

Eine Schlüsselstellung für die erfolgreiche Strafverfolgung von Menschenhandel nimmt die Stabilisierung der Opferzeuginnen ein. Wie schon oben dargestellt, ist diesbezüglich mittlerweile durch Rückmeldungen der Strafverfolgungspraxis sowie durch empirische Untersuchungen (s. dazu u. a. BKA 2006, S. 205 ff.) die Effektivität der Begleitung von Opferzeuginnen durch Fachberatungsstellen für die Opfer von Menschenhandel im Hinblick auf eine effektive Strafverfolgung gut belegt.

Für eine erfolgreiche Begleitung der Opferzeuginnen durch Fachberatungsstellen und für die Gewährleistung einer kontinuierlichen Kooperation bedarf es einer zuverlässigen finanziellen Absicherung von Fachberatungsstel-

len für Menschenhandelsopfer. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die insoweit zuständigen Bundesländer hierfür im Rahmen ihrer Zuständigkeit Sorge tragen. Das Bundesministerium für Familie, Frauen und Jugend finanziert im Rahmen seiner Zuständigkeit die Arbeit der Vernetzungsstelle der Frauenberatungsstellen gegen Frauenhandel (KOK e.V.) und wird diese Förderung fortsetzen.

B.VIII. Arbeitsbedingungen in der Prostitution

Ein Ziel des Prostitutionsgesetzes war es, die Arbeitsbedingungen in der Prostitution zu verbessern. Insbesondere bestand die Erwartung, dass sich die Rahmenbedingungen der Tätigkeit von Prostituierten verbessern würden, wenn die bisherigen strafrechtlichen Hindernisse für eine Verbesserung des betrieblichen Umfelds abgebaut würden.

So wurde insbesondere die bisherige Strafbarkeit der Förderung der Prostitution nach § 181a Abs. 1 a.F. StGB als mitursächlich für die Verfestigung schlechter hygienischer, gesundheitlicher und sozialer Rahmenbedingungen der Tätigkeit von Prostituierten angesehen.

Das Prostitutionsgesetz enthält jedoch keinerlei positive Regelungen bezüglich der Arbeitsbedingungen, sondern setzt allein auf den Abbau strafrechtlicher Hürden einerseits sowie andererseits darauf, dass mit der Abkehr vom Sittenwidrigkeitsverdikt der Weg für die Anwendung anderer, bereits bestehender Rechtsmaterien auf die Prostitution freigemacht würde.

So sollten die mit der Anwendung des Gaststätten- und Gewerberechts verbundenen Anforderungen an Betreiber und Betriebsstätten eine „Aufhellung des Milieus“ begünstigen und damit langfristig zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten beitragen (s. dazu unten B.IX.1). Beispielsweise würde eine Anwendung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 GastG Auflagen zum Schutz der Beschäftigten gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit ermöglichen. Ferner bestand die Vorstellung, dass mit einer Überführung von Prostitutionsstätten ins legale Hellfeld auch die Anwendung der Maßstäbe des Arbeits-, Gesundheits- und Unfallschutzes eine allmähliche Veränderung bewirken würden.

Bei der Beurteilung der Frage, ob das Prostitutionsgesetz tatsächlich Impulse für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Prostitution gegeben hat, ist zwischen den unterschiedlichen Formen der Prostitution zu unterscheiden. So bieten sich bei einer in festen Räumlichkeiten ausgeübten Tätigkeit andere Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen als bei einer mobilen Tätigkeit in der Straßenprostitution oder auch bei sog. Escort-Services. Ferner bestehen bei einer selbstständigen Tätigkeit der Prostituierten im Hinblick auf die Eigenverantwortung der Prostituierten weniger rechtliche Ansatzpunkte für Schutzbestimmungen als bei einer abhängigen Beschäftigung.

SoFFI K I beschreibt diese Zusammenhänge zwischen Arbeitsbedingungen und Rahmenbedingungen der Prostitutionsausübung wie folgt:

- „Für Prostitution in Wohnungen, in Clubs, in kleinen Bordellen werden eher Kriterien für hygienisches Arbeiten und Fragen der Sicherheit diskutiert, auch für das Arbeiten auf der Straße spielen Hygiene und Schutz vor Gewalt die größte Rolle.
- Für große Betriebe geht es zusätzlich um Kriterien der baulichen Anlagen und der räumlichen Ausstattung, wie Zugang zu Tageslicht, Rückzugsmöglichkeiten, Trennen von Arbeit und Wohnen.
- Wenn Stricher ihre Kundschaft nur in Gaststätten im Sperrbezirk finden oder Prostituierte im Sperrbezirk auf der Straße arbeiten, dann bieten diese Umstände kaum Ansatzpunkte, Arbeitsbedingungen zu verbessern.
- Wenn Migranten und Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Bordellen oder Wohnungen arbeiten, dann sind deren Arbeitsbedingungen kein Thema, es sei denn, Polizeikontrollen finden Hinweise auf ausbeuterische Zuhälterei oder Menschenhandel.
- Wenn Drogenabhängige physisch und psychisch in einem geschwächten Zustand sind und dringend schnell Geld benötigen, interessieren sie sich selbst nur begrenzt für die Umstände der Drogenbeschaffung bzw. für ihre Sicherheit und Gesundheit.
- Auch Frauen und Männer, die sich nicht als Prostituierte verstehen, sondern in einzelnen Notsituationen anschaffen gehen, problematisieren Arbeitsbedingungen nicht.“

Veränderungen der Arbeitsbedingungen in Zusammenhang mit dem ProstG konnten daher am ehesten im Bereich der legalen Prostitution in Bordellen erwartet werden.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der empirischen Untersuchung jedoch, dass es bislang nur wenig Aktivitäten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen gegeben hat.

Auf Seiten der Betriebsinhaber/innen von bordellartigen Betrieben waren Maßnahmen in Eigeninitiative, die zu einer Verbesserung von Arbeitsbedingungen beitrugen, bislang in eher bescheidenem Umfang festzustellen. Teilweise konnten hier bauliche Verbesserungen, z. B. hinsichtlich sanitärer Anlagen u. ä. beobachtet werden, die auch den Prostituierten zugute kommen.

Da Betreiber/innen von bordellartigen und ähnlichen Einrichtungen wie andere Gewerbetreibende auch ihre betrieblichen Entscheidungen entlang betriebswirtschaftlicher Kriterien ausrichten, ist es nicht verwunderlich, dass Verbesserungen der Arbeitsbedingungen im wesentlichen nur vorgenommen werden, wenn sie zugleich wirtschaftlichen Interessen des Betriebsinhabers entsprechen.

Die Befragungen von Betreibern und Betreiberinnen durch SoFFI K I weisen daraufhin, dass Faktoren für die bisherige Zurückhaltung hinsichtlich von Investitionen in bessere Arbeitsbedingungen auch die noch verbreitete Unsicherheit über die Anwendung gewerbe- und gaststättenrechtlicher Vorschriften sowie die anfangs noch unsichere Grenzziehung zu strafrechtlich relevantem Verhal-

ten sind. Dies führte dazu, dass an den aus Betreibersicht bewährten Betriebsformen und Vorgehensweisen festgehalten wurde.

Eine stärkere Motivation der Betreiberseite für Veränderungen könnte von behördlichem Kontrolldruck hinsichtlich der Einhaltung bestimmter rechtlich vorgegebener oder durch Auflagen festgesetzter (baulicher, hygienischer, arbeitsschutzrechtlicher) Mindeststandards ausgehen. Aus dieser Richtung waren jedoch seit Inkrafttreten des ProstG nur wenige Impulse festzustellen.

Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe.

So blieben Kontrollinstrumentarien, die an bestehenden Arbeitsverhältnissen anknüpfen, wie z. B. der staatliche und berufsgenossenschaftliche Arbeitsschutz, im Bereich der Prostitution schon deshalb weitgehend ungenutzt, weil in der Prostitution bislang kaum Arbeitsverhältnisse begründet worden sind.

Hinsichtlich gewerbe- und gaststättenrechtlicher Vorgaben wirkte sich die geteilte Gewerbepraxis der Bundesländer (s. dazu B.IX.1) als Hemmnis aus.

Schließlich spielen fehlende fachliche Erfahrungen und Erkenntnisse darüber, welche Maßstäbe angemessen sein könnten, sowie das Fehlen entsprechender untergesetzlicher Normen eine Rolle. Inwieweit fachgesetzliche Maßstäbe z. B. des Bauordnungsrechts für eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen nutzbar gemacht wurden, hing nach den Ergebnissen der Untersuchung daher in hohem Maße vom Engagement einzelner ab. Initiativen von Seiten der Behörden wurden z. B. aus München und Hannover berichtet.

> So berichtet SoFFI K, dass Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Planungsreferats (Bauamt) der Stadt München begonnen hätten, sich intensiv mit Fragen der Arbeitsbedingungen auseinanderzusetzen, nachdem sie Anträge auf Großbordelle zur Bearbeitung erhielten. Sie informierten sich über das ProstG, nahmen Kontakt zum zuständigen Dezernat der Kriminalpolizei auf und besichtigten Prostitutionsbetriebe, um mit den dort tätigen Prostituierten über Arbeitsbedingungen zu sprechen. Aus dieser Auseinandersetzung resultierten entsprechend begründete Ablehnungen der Anträge, weil die Arbeitsbedingungen als unzumutbar erachtet wurden. Seitens dieser Behörde wurden Mängel in der Planung der Betriebe angemahnt: fehlende Rückzugsräume, fehlende Trennung von Bädern und Toiletten für Kunden und für Prostituierte usw.

In der Untersuchung SoFFI K I konnten positive Ansätze zur Verbesserung der Arbeitssituation von Prostituierten am ehesten dort identifiziert werden, wo eine lokale Kooperation unterschiedlicher Behörden wie Ordnungs-, Gesundheitsamt und Kriminalpolizei unter Einbeziehung von Fachberatungsstellen besteht und auch Betreiber und Betreiberinnen sowie in der Prostitution Tätige in die kommunale Diskussion einbezogen werden. Entsprechende Ansätze bestehen in unterschiedlicher Form nach SoFFI K I u. a. in Hannover, Dortmund und Frankfurt.

Ziel solcher Kooperationen ist es, Transparenz „im Milieu“ zu schaffen und die Begleitkriminalität durch eine verbesserte Kontrolle zu bekämpfen.

> Ein Beispiel für einen Ansatz zur Reglementierung der Prostitution, bei dem Kooperation und Kontrolle im Sinne einer gezielten Nutzung und Zusammenführung der gewerberechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Instrumentarien kombiniert werden, ist das sog. „Dortmunder Modell“. Hier besteht eine gute gewachsene institutionelle Kooperation zwischen Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Kriminalpolizei und Fachberatungsstellen. Behörden und Beratungsstellen suchen den Dialog mit Betreiber/innen und Prostituierten. Die Stadt Dortmund behandelt die selbstständige Ausübung der Prostitution als Gewerbe. Prostituierte müssen sich deshalb beim Finanzamt anmelden und erhalten einen Ausweis, den sie bei Kontrollen durch die Zollverwaltung (zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Missbrauch von Sozialleistungen) vorlegen müssen. Bordelle oder Wohnungen, in denen der Prostitution nachgegangen wird, müssen als Betriebe beim Ordnungsamt angemeldet werden. Damit bietet sich die Möglichkeit, bestimmte Standards zum Schutz der Allgemeinheit, der Freier und der Prostituierten (etwa bei der Hygiene) vorzuschreiben. Die Stadt informiert in einem Faltblatt über die Bedingungen zur Ausübung der Prostitution und benennt die Ansprechpartner bei den Behörden.

B.IX. Auswirkung des ProstG auf die rechtliche Einordnung von Prostitution und prostitutionsnahen Betrieben

B.IX.1. Gewerbe- und Gaststättenrecht

Die Frage der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes im Bereich des Gewerbe- und Gaststättenrechts hat nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes einen der Schwerpunkte der Diskussion in der Fachöffentlichkeit gebildet.

Das Prostitutionsgesetz enthält keine unmittelbaren Regelungen gewerberechtlicher Art; rechtlich geht es insoweit um die Frage einer ausstrahlenden Wirkung der Vorschriften des ProstG auf öffentlich-rechtliche Materien, insbesondere das Gewerbe- und Gaststättenrecht.

Im Vordergrund stehen dabei die Fragen, ob nach Inkrafttreten des ProstG Bordelle, bordellähnliche Betriebe und andere Betriebe, bei denen Gewinn aus dem Anbieten sexueller Dienstleistungen gezogen wird, als Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung anzusehen sind und damit auch dem gewerberechtlichen Kontroll- und Überwachungsinstrumentarium unterliegen und inwieweit an der bisherigen Handhabung des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Gaststättengesetzes (GastG) festzuhalten ist, nach der die Erteilung einer Gaststättenerlaubnis an Betriebe, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, ausgeschlossen ist.

Daneben stellt sich auch die Frage nach der gewerberechtlichen Einordnung der Ausübung der Prostitution und damit nach einer etwaigen gewerberechtlichen Anzeigepflicht selbstständig tätiger Prostituierter.

Wie oben im Abschnitt B.I. bereits dargestellt, war der Gesetzgeber bei Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes unter Bezugnahme auf das Urteil des VG Berlin vom 1. Dezember 2000 (Az. 35 A 570.99, NJW 2001, 983) davon ausgegangen, dass Folgeänderungen im Gaststättengesetz, soweit dort auf „Unsittlichkeit" abgestellt wird, nicht erforderlich seien. Artikel 1 des Gesetzentwurfs stelle klar, dass bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr automatisch von Unsittlichkeit ausgegangen werden kann.

Hieraus ergibt sich zweifelsfrei, dass eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf die Rechtsgebiete des Gaststätten- und Gewerberechts vom Gesetzgeber beabsichtigt und als eindeutige rechtliche Konsequenz des ProstG angesehen wurde.

Dieser Sichtweise hat sich die gewerberechtliche Praxis und Literatur nach Inkrafttreten des ProstG dennoch nur teilweise angeschlossen, vielmehr wurde von Teilen der Literatur und der Praxis zunächst vertreten, dass sich an der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Einordnung von Prostitution als unsittlich und sozialwidrig nichts verändert habe.

Vor Inkrafttreten waren die Tätigkeit als Prostituierte sowie der Betrieb der Prostitution in Form von Bordellen, Clubs etc. von der Anwendung des Gewerberechts ausgenommen. Dies ergab sich aus der Definition, nach der ein Gewerbe jede erlaubte, nicht sozialwidrige, auf Gewinnerzielung gerichtete, auf Dauer angelegte, selbstständige Tätigkeit ist. Dies hatte zur Folge, dass die Einrichtungen auch den gewerberechtlichen Kontrollmöglichkeiten weitgehend entzogen waren.

Hierdurch war es einerseits nicht möglich, aber andererseits auch nicht erforderlich, den Betrieb eines Bordells unter dieser Bezeichnung als Gewerbe anzumelden. Der Betrieb von Bordellen und ähnlichen Betrieben wurde in der behördlichen Praxis häufig lediglich geduldet, in dem Bordelle offiziell unter der Rubrik der „gewerblichen Zimmervermietung" geführt wurden.

Im Gaststättenrecht bestand bis zum Inkrafttreten des ProstG in Rechtsprechung und Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass ein Gastwirt, der seine Gaststätte so anlegt und führt, dass sie günstige Bedingungen für die Anbahnung geschlechtlichen Verkehrs zwischen Prostituierten und Kunden bietet, unzuverlässig ist, weil er der Unsittlichkeit im Sinne des § 4 Abs. 1Satz 1 Nr. 1 GastG Vorschub leistet. Die gaststättenrechtliche Rechtsprechung zum Tatbestand „der Unsittlichkeit Vorschub leisten" beruhte auf der herrschenden Auffassung von der Prostitution als sozialwidriger, gemeinschaftsschädlicher Tätigkeit. Für Betriebe, in denen Gaststätte und Ausübung von Prostitution räumlich miteinander verbunden sind, aber auch für Gaststätten, die lediglich der Anbahnung von Kontakten dienen, konnte folglich keine Gaststättenerlaubnis erteilt werden. Dies führte zur Ausprägung unterschiedlicher betrieblicher Organisationsformen, in denen durch eine formale räumliche Trennung eines Gaststättenteils von einem Gebäudeteil, in dem sexuelle Dienstleistungen erbracht und angebahnt wurden.

Bereits vor Inkrafttreten des ProstG hob das Verwaltungsgericht Berlin mit einem viel beachteten Urteil vom 1. Dezember 2000 (Az 35 A 570.99, NJW 2001, 983) den Widerruf einer Gaststättenerlaubnis für eine Anbahnungsgaststätte auf. In einer umfassend begründeten Entscheidung wandte sich das Gericht gegen die ständige und überwiegende Rechtsprechung und traf die Feststellung, dass Prostitution, „die von Erwachsenen freiwillig und ohne kriminelle Begleiterscheinungen ausgeübt wird, nach den heute anerkannten sozialethischen Wertvorstellungen im Sinne des Ordnungsrechts nicht (mehr) als sittenwidrig anzusehen" sei.

Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes befasste sich der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht" am 18./19. Juni 2002 mit der Frage, ob und welche Auswirkungen das zum 1. Januar 2002 in Kraft getretene Prostitutionsgesetz auf das Gewerberecht hat. Entgegen der im Allgemeinen üblichen konsensualen Beschlussfassung dieses Gremiums konnte jedoch hinsichtlich der gewerberechtlichen Einordnung von Bordellen und hinsichtlich der Auslegung des § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG keine Übereinstimmung erzielt werden.

Einigkeit bestand im Ergebnis lediglich darüber, dass die Tätigkeit von Prostituierten auch vor dem Hintergrund des ProstG nicht als Gewerbe einzustufen ist. Die Begründungen variierten: Teils wurde generell eine Auswirkung des ProstG auf das Gewerberecht negiert, teils wurden die Höchstpersönlichkeit der Leistung oder die weder sinnvolle noch durchsetzbare gewerberechtliche Überwachung ins Feld geführt. Selbstständige Prostituierte müssen daher weder eine Gewerbeanzeige erstatten noch einen Antrag auf Erteilung einer Reisegewerbekarte für die Ausübung sexueller Handlungen mit Dritten stellen. Entsprechende Gewerbeanzeigen und Anträge wären demnach abzuweisen.

Für Bordelle sahen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Thüringen und Sachsen ebenfalls keine gewerberechtliche Anmeldepflicht bzw. -möglichkeit, während die übrigen Länder und der Bund hier eine gewerbsmäßige Betätigung mit den entsprechenden gewerberechtlichen Folgerungen annehmen. Dieselbe unterschiedliche Bewertung ergab sich hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals „der Unzucht Vorschub leisten" in § 4 Abs.1 Nr.1 GastG für die Fälle der „Anbahnungs-Gaststätten".

Nach der Mehrheitsmeinung im Bund-Länder-Ausschuss ergeben sich also aus dem ProstG folgende Konsequenzen:

Bordellbetreiber sind als Gewerbetreibende anzuerkennen und haben ihr Gewerbe anzuzeigen.

Bei Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb oder Bordellen mit gastgewerblicher Tätigkeit kann die Erlaubnis grundsätzlich nicht allein wegen des Merkmals „der Unzucht Vorschub leisten" im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG versagt oder entzogen werden.

Versagung und Entzug der gaststättenrechtlichen Erlaubnis oder eine Untersagung nach § 35 der Gewerbeordnung (GewO) sind aber insbesondere angezeigt, wenn der Betrieb dieser Gaststätten oder Bordelle die Gefahr eröffnet, dass Prostituierte ihrer Tätigkeit gegen ihren Willen nachgehen müssen oder in sonstigen Abhängigkeiten verhaftet sind. Gefahren für den Jugendschutz, Belästigungen der Gäste wie auch der Anwohnerschaft können im konkreten Fall eine Versagung oder den Entzug sowie auch die Erteilung von Auflagen rechtfertigen.

Die unterschiedlichen vertretenen Auffassungen bildeten in der Folge den Orientierungspunkt für die Praxis der jeweiligen Gewerbebehörden in den einzelnen Bundesländern. Dabei gab es jedoch von Anfang an auch einzelne abweichende kommunale Entscheidungen. So wurden z. B. in einigen Kommunen auch Gewerbeanzeigen selbstständiger Prostituierter entgegengenommen.

In der Rechtsprechung zeichnet sich mittlerweile eindeutig die Tendenz ab, eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf das Gewerbe- und Gaststättenrecht zu bejahen. Gegenstand von Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten in diesem Bereich waren bislang fast ausschließlich die Versagung oder der Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen des Merkmals der „Unsittlichkeit Vorschub leisten“.

Hervorzuheben ist insbesondere die so genannte Swingerclubentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 6.11.2002 6 C 16.02 GewArch 2003, 122 bis 124):

Das BVerwG führt aus, es sei nicht Normziel des § 4 Abs. 1 Satz 1 GastG, die Sittlichkeit als solche zu fördern oder zu ihr zu erziehen. Der Gefahrenabwehrcharakter der Vorschrift beschränke ihren Anwendungsbereich vielmehr auf solche Vorgänge, die dem grundgesetzlich verbürgten Menschenbild widersprechen, durch Strafnormen verboten sind oder wegen ihres Öffentlichkeitsbezugs einem sozialethischen Unwerturteil unterliegen

Die Auslegung des Begriffs der Unsittlichkeit müsse dem Recht des Einzelnen auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit gemäß Artikel 2 Abs. 1 GG gerecht werden, das auch das Recht auf Freiheit in der Gestaltung der Intimsphäre einschließt. Dem Einzelnen stehe grundsätzlich ein Recht zur Selbstbestimmung zu, in welcher Form er sein Sexualleben ausrichtet, soweit dadurch die grundgesetzliche Wertordnung, normative Vorgaben oder Rechte anderer nicht verletzt werden.

Bei Erlass des Prostitutionsgesetzes habe sich der Gesetzgeber des Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten von der Erwägung leiten lassen, dass nach überwiegender Auffassung die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig angesehen werde. Namentlich habe der Gesetzgeber auch die Schaffung guter Arbeitsbedingungen für Prostituierte zum Beispiel in Luxus-Bordellen und Sauna-Clubs durch Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 a.F. aus dem Tatbestand des § 180a StGB herausgenommen. Daher könne allein die Erzielung von Einkünften aus geschlechtsbezogenem Verhalten Dritter nicht als sittenwidrig angesehen werden. Der Gesetzgeber hat in dem Prostitutionsgesetz von Folgeänderungen im Gaststättengesetz abgesehen, sich dabei aber von der Erwägung leiten lassen, dass (selbst) bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr ‚automatisch' von Unsittlichkeit ausgegangen werden kann.

Hierin drücke sich ein Wandel sozialethischer Vorstellungen mit der Folge aus, dass ordnungsrechtliches Ziel des § 4 Abs.1 Satz 1 Nr. 1 GastG nicht der Schutz vor dem sexuellen Geschehen als solchem oder die Verhinderung der Erzielung von Einkünften daraus ist, sondern vornehmlich der Schutz vor der ungewollten Konfrontation mit derartigen Vorgängen.

Im Gefolge dieses Bundesverwaltungsgerichtsurteils hat sich bei den Instanzgerichten die schon vorher bestehende Tendenz, Anbahnungsgaststätten und bordellartige Betriebe grundsätzlich als Gewerbe im Sinne der GewO einzuordnen und die Möglichkeit der Erteilung von Gaststättenerlaubnissen unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen, durchgesetzt.

In der gaststätten- und gewerberechtlichen Praxis hat dies teilweise bereits zu einer entsprechenden Umorientierung auch dort geführt, wo bislang an der früheren Praxis festgehalten wurde.

Im Ergebnis dürften damit mittlerweile die gaststättenrechtlichen Zweifelsfragen im Wesentlichen als geklärt angesehen werden. Da im Zuge der Föderalismusreform das Gaststättenrecht in die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer übergegangen ist, obliegt es nun den Bundesländern, eventuell bestehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf im Gaststättenrecht zu prüfen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf Bundesebene könnte indes im Bereich der gewerberechtlichen Instrumentarien zur Überwachung von Bordellen, bordellartigen und sonstigen gewerblichen Betrieben, die wirtschaftlich auf die Gewinnerzielung aus dem Angebot sexueller Dienstleistungen zielen, bestehen.

Grundsätzlich könnte bereits die Anwendung des bestehenden gewerbe- bzw. gaststättenrechtlichen Überwachungs- und Genehmigungsinstrumentariums auf prostitutionsnahe Gewerbe wichtige Gestaltungschancen und Kontrollmöglichkeiten für die als Genehmigungsbehörden zuständigen Gebietskörperschaften eröffnen.

So gibt es, wie oben im Abschnitt B.VIII. dargestellt, aus der kommunalen Praxis durchaus vereinzelte Beispiele dafür, wie von behördlicher Seite mit Mitteln des Gewerbe- und Gaststättenrechts sowohl auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten hingewirkt als auch durch eine hohe Kontrolldichte zur Bekämpfung derjenigen Erscheinungsformen und Auswirkungen von Prostitution beigetragen werden kann, die nach einhelliger Auffassung weiter zu bekämpfen sind, wie Ausbeutung von Prostituierten, Menschenhandel und andere kriminelle Begleiterscheinungen.

Insgesamt werden diese Möglichkeiten jedoch noch zu wenig genutzt; sie stoßen auch rechtlich schnell an die Grenzen, die durch die GewO für die Kontrolle lediglich anzeigepflichtiger Gewerbe gesteckt sind. Dies hat in der Fachöffentlichkeit die Frage aufgeworfen, ob es nicht der Verankerung weitergehender gewerberechtlicher Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten bedarf.

So hielt über die Hälfte der im Rahmen der Untersuchung SoFFI K I befragten Gewerbebehörden Spezialvorschriften für bordellartige oder sonstige prostitutionsnahe Betriebe in der Gewerbeordnung und im GastG für erforderlich. Auch Vertreterinnen von Fachberatungsstellen halten dies mehrheitlich für sinnvoll.

Teilweise wurde von Vertretern der gewerberechtlichen Praxis ausdrücklich eine Erlaubnispflicht für Bordelle gefordert. Dies vertraten zum Teil auch Gewerbeämter in den Bundesländern, die Prostitutionsbetriebe bislang nicht als Gewerbe anerkennen.

Die Befürworter und Befürworterinnen der Einführung einer Erlaubnispflicht für gewerberechtliche Prostitutionsbetriebe sahen in diesem Modell verschiedene Ansatzpunkte für die Verbesserung der Situation von Prostituierten in Bordellen, Laufhäusern, Clubs etc. Dieser Auffassung zufolge könne ein Bereich geschaffen werden, in dem Prostituierte in jeder Hinsicht legal arbeiten könnten und Hygienevorschriften sowie die Regelungen des Bau-, Gewerbe- und Ausländerrechtes eingefordert, überprüft und vollzogen werden könnten.

In der Einführung einer Erlaubnispflicht wird u. a. die Möglichkeit gesehen, einen weiteren Schritt in die Richtung einer Trennung des legalen vom illegalen Bereich der Prostitution zu vollziehen und die Transparenz des „Milieus“ zu verbessern.

An diesem Punkt trifft sich der Vorschlag mit einer auch von Vertretern und Vertreterinnen der Polizei häufig geäußerten Forderung (s. dazu oben B.VIII.).

Für die Einführung einer gewerberechtlichen Genehmigungspflicht sprechen sich insbesondere das Bundeskriminalamt sowie einige Landeskriminalämter aus. So wirft das Bayerische Landeskriminalamt im Rahmen einer Auswertung des Bundeskriminalamtes zu den Erkenntnissen zu Menschenhandel/Zwangsprostitution im Zusammenhang mit der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 die grundsätzliche Frage auf, ob nicht Gesetzesänderungen im Hinblick auf eine Konzessionierung Bordellbetreiber dazu zwingen könnten, behördlich leichter überprüfbar zu bleiben und einen Verantwortlichen zu stellen, der sich einer Prüfung der Zuverlässigkeit unterziehen muss.

Für die Einführung einer gewerberechtlichen Konzessionierung von Bordellen und bordellartigen Betrieben sprechen auch die positiven Erfahrungen, die in den Niederlanden mit der Lizenzpflicht für Bordelle und der damit einhergehenden erhöhten ordnungsbehördlichen und polizeilichen Kontrolldichte der Bordelle gemacht wurden. Diese Erfahrungen sollten für die weitere Diskussion zur Verbesserung der gewerberechtlichen Kontrollinstrumentarien berücksichtigt werden.

Schließlich weist auch ein einfacher Vergleich der gegenwärtigen Rechtslage für Bordellbetriebe mit der für andere Gewerbe bestehenden Regelungsdichte angesichts der von Betrieben des Rotlichtmilieus ausgehenden potenziellen Gefährdungen für Individualrechtsgüter und Rechtsgüter der Allgemeinheit darauf hin, dass hier Regelungslücken bestehen.

Die Bundesregierung wird im Benehmen mit den Bundesländern prüfen, ob und ggf. mit welchen gewerberechtlichen Instrumenten die Kontrolle von gewerblichen Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter gestaltet werden kann.

In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Einführung einer Genehmigungspflicht für Bordelle, bordellartige Betriebe und andere Betriebe mit Bezug zu sexuellen Dienstleistungen in den Blick genommen werden müssen.

Um die Kontrolle möglichst effizient und engmaschig zu gestalten, sollten die Länder ihrerseits prüfen, auf wen sie die Aufgaben der gewerberechtlichen Überwachung übertragen und wie die Überwachungstätigkeit in der Praxis so ausgestaltet werden kann, dass neben dem notwendigen gewerberechtlichen Sachverstand auch die polizeiliche Sicht einbezogen wird. So gibt es bereits Modelle, bei denen die Aufgabenübertragung auf die Polizei erfolgt ist (z. B. Berlin).

B.IX.2. Baurecht

Für die baurechtliche Praxis hat das ProstG bislang keine durchgreifenden Konsequenzen gehabt, da hier weit weniger als z. B. im Gewerberecht an der sozialethischen Bewertung von Prostitution angeknüpft wird.

Da das Bauplanungsrecht nicht personen-, sondern grundstücksbezogen in dem Sinne ist, dass es innerhalb eines konkreten Baugebietes eine gebiets- und nachbarschaftsverträgliche Bebauung und Nutzung der einzelnen Grundstücke ermöglichen und etwaige Nutzungskonflikte vermeiden bzw. ausgleichen will, kommt es nach der baurechtlichen Rechtsprechung bei der Frage der Zulässigkeit einer bestimmten Nutzung gerade nicht (jedenfalls nicht ausschlaggebend) auf die – allgemein oder in bestimmten Bevölkerungskreisen vorherrschende – sozialethische Bewertung der in Rede stehenden Nutzung an.

So sei z. B. maßgeblich für die Einschätzung, dass die Wohnungsprostitution bzw. ein bordellartiger Betrieb in einem allgemeinen Wohngebiet regelmäßig unzulässig ist, nicht eine – wie auch immer geartete – Bewertung der Tätigkeit der Prostituierten als solche, sondern die damit verbundenen beschriebenen Störungen für das Wohnumfeld, die im Übrigen zwar durch die Ausübung der Prostitution bedingt sind, in erster Linie aber nicht von den Prostituierten selbst, sondern von potenziellen Freiern ausgehen.

Das Prostitutionsgesetz ändere insoweit nichts an der planungsrechtlichen Einschätzung, dass die Wohnungspros-

titution bzw. ein bordellartiger Betrieb negative Auswirkungen auf das Wohnumfeld hat und deshalb dem städtebaulichen Leitbild eines vorwiegend dem Wohnen dienenden Baugebietes widerspricht (vgl. hierzu z. B. VG Osnabrück Beschluss vom 7. April 2005 2 B 14/05).

Im Hinblick auf die störenden Auswirkungen von Prostitution prägte die Rechtsprechung den Begriff der „milieubedingten Unruhe“. Nach Auffassung der Rechtsprechung entsteht diese durch typische Belästigungen durch gewalttätige Begleiterscheinungen des „Rotlichtmilieus“, Belästigungen wie Lärm im Treppenhaus durch unzufriedene oder alkoholisierte „Freier“, Klingeln an falschen Wohnungstüren, Vermüllung, An- und Abfahrtsverkehr, anstößiges Verhalten von Kunden gegenüber Jugendlichen oder weiblichen Bewohnern eines Hauses. Dieser Maßstab hat durch das ProstG keine Veränderung erfahren.

Die Rechtsprechung bewertete auch nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes aufgrund einer typisierenden Betrachtungsweise Bordellbetriebe regelmäßig als störend. Sowohl in allgemeinen Wohngebieten als auch in Mischgebieten waren unter bauplanungsrechtlichen Aspekten daher keine Prostitutionsbetriebe zulässig, und sie wurden überwiegend nur in Gewerbe- und Industriegebieten genehmigt.

Die Baubehörden orientierten sich bei der Zulässigkeitsprüfung von Prostitutionsbetrieben überwiegend an den Vorgaben der Rechtsprechung. Die behördliche Praxis war jedoch uneinheitlich, so wurde teilweise Prostitution in Wohnungen auch in Wohngebieten geduldet und in Ausnahmesituationen genehmigt.

Arbeitsbedingungen von Prostituierten spielten in baurechtlichen Genehmigungsverfahren bislang so gut wie keine Rolle.

In einzelnen der für die Studie SoFFI K. I untersuchten Modellregionen wurden jedoch im Rahmen bauordnungsrechtlicher Prüfungen rechtliche Spielräume für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen gesehen und genutzt, indem die baurechtliche Genehmigung von Prostitutionsbetrieben z. B. von dem Zugang zu Tageslicht in Bordellen, dem Vorhandensein privater Rückzugsmöglichkeiten und separater sanitärer Einrichtungen für Prostituierte und Kunden abhängig gemacht wurde. Vereinzelt hat eine Auseinandersetzung über Standards für akzeptable Arbeitsbedingungen begonnen (s. dazu auch oben B.VIII.).

B.IX.3. Besteuerung von Einnahmen aus der Prostitution

Im Bereich des Steuerrechts lassen sich eindeutig Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes in Form einer Ausstrahlungswirkung feststellen. So wurde in der steuerrechtlichen Praxis die Wertung des Prostitutionsgesetzes bezüglich der Sittenwidrigkeit in der Weise übernommen, dass Einkünfte der Prostituierten aus dieser Tätigkeit nunmehr anderen gewerblichen Einkünften gleichgestellt wurden.

Einkünfte von selbstständig tätigen Prostituierten wurden nach Inkrafttreten des ProstG in fast allen befragten Finanzämtern nach § 15 des Einkommensteuergesetzes (EStG) als „Einkünfte aus Gewerbebetrieb“ qualifiziert anstatt wie vordem als sonstige Einkünfte nach § 22 Nr. 3 EStG.

Trotz insoweit einheitlicher rechtlicher Einordnung werden unterschiedliche Verfahren zur Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten praktiziert. Neben der üblichen Einzelveranlagung erfolgte ein vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren (sog. „Düsseldorfer Verfahren“).

Die befragten Finanzbehörden erachteten spezielle Vorschriften für den Prostitutionsbereich überwiegend nicht für erforderlich. Im Sinne der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen wären Spezialvorschriften ausschließlich für Prostituierte bzw. den Prostitutionsbereich auch nicht zu rechtfertigen. Dies schließt aber Überlegungen für eine bundesweit einheitliche, rechtlich abgesicherte Verfahrensweise der Besteuerung von Prostituierten nicht aus. In den befragten Finanzämtern waren teilweise zunehmende steuerliche Anmeldungen von selbstständig tätigen Prostituierten zu verzeichnen. Gezielte Aufklärung durch Finanzämter und eine im Rahmen ihrer Möglichkeiten flexible Handhabung von Steuernachforderungen würde es etlichen Prostituierten, die bislang ihre Einkünfte nicht versteuern, sicherlich erleichtern, sich steuerlich anzumelden.

Die Besteuerung der Prostituierten ist eine Frage des praktischen Vollzugs der Steuergesetze; hierfür sind nach der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland die einzelnen Bundesländer zuständig. Das Bundesfinanzministerium hat inzwischen zur Verbesserung und Vereinheitlichung des Vollzugs der Besteuerung im Bereich der Prostitution den Obersten Finanzbehörden der Länder vorgeschlagen, in den einzelnen Ländern ein dem „Düsseldorfer Verfahren“ entsprechendes Verfahren einzuführen.

Das „Düsseldorfer Verfahren“ ist ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren. Danach führen Bordellbetreiber und Betreiber bordellartiger Betriebe nach einer jeweils mit den Finanzämtern getroffenen Vereinbarung derzeit eine Pauschale – und zwar jeweils unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten von bis zu 25 Euro täglich – für jede in ihren Betrieben tätige Prostituierte an die Finanzämter ab. Bei dieser Pauschale handelt es sich nur um eine Vorauszahlung, die die spätere Steuererhebung hinreichend sichern soll. Die Teilnahme an diesem Verfahren befreit demnach nicht von der Abgabe einer Steuererklärung und auch nicht von der Zahlung der tatsächlich angefallenen Steuern. Die als Pauschale gezahlte Summe wird bei der individuellen Berechnung der Steuerschuld auf die tatsächlich zu zahlenden Steuern angerechnet.

Das Düsseldorfer Verfahren ist inzwischen schon im gesamten Land Baden-Württemberg und überwiegend auch schon im Land Nordrhein-Westfalen eingeführt worden. Im Land Berlin befindet sich die Einführung des Düsseldorfer Verfahrens bereits in Vorbereitung. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben sich

auf der Sitzung ESt VII/06 vom 6. bis 8. Dezember 2006 mehrheitlich darauf verständigt, das „Düsseldorfer Verfahren“ in ihren nachgeordneten Geschäftsbereichen als eine geeignete Methode zur Besteuerung von Prostituierten zuzulassen.

B.IX.4. Sperrbezirke

Artikel 297 EGStGB ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung „zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes“ für das ganze Gebiet einer Gemeinde bzw. für Teile davon oder für öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Anlagen und für sonstige von dort einsehbare Orte die Prostitution ganz oder zu bestimmten Tageszeiten zu verbieten.

Teilweise haben die Bundesländer von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, diese Ermächtigung auf eine oberste Landesbehörde oder andere Behörden zu übertragen.

Nach wie vor beschreiten die Bundesländer regional unterschiedliche Wege bei der Ausgestaltung von Sperrbezirken bis hin zum Verzicht auf einen Sperrbezirk wie in Berlin, ohne dass erkennbar wäre, dass dies im Vergleich zu anderen Städten dieser Größe zu nennenswerten Einbußen beim Jugendschutz oder sonstigen erheblichen Unzuträglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt führen würde (s. dazu schon Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christina Schenk und der Gruppe BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 12/5518, S. 8).

Allerdings wird schon seit langem zu Recht auch auf mögliche negative Auswirkungen von Sperrgebietsverordnungen hingewiesen (vgl. Leopold/Steffan/Paul, Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Schriftenreihe Band 143, 2. Auflage. 1997, S. 97).

Daher gibt es seit Jahren unter anderem von Fachberatungsstellen sowie aus Teilen der jurischen Fachöffentlichkeit Forderungen nach einer Streichung des Artikel 297 EGStGB (so auch Renzikowski Rz.143 m.w.N., der jedoch nicht für einen generellen Verzicht auf eine örtliche Reglementierung eintritt, sondern hierfür auf die Instrumentarien des Bauplanungs- und Baunutzungsrechts verweist).

In der Praxis gelingt es nur sehr eingeschränkt, durch Sperrbezirksverordnungen die Prostitution in den Gebieten, in denen sie verboten ist, zu verhindern, da diese Verbote häufig nicht beachtet werden und Verstöße in der Praxis vieler Kommunen nicht durchgängig, sondern teilweise nur selektiv verfolgt werden.

Insgesamt kann die Ghettoisierung nicht nur die Stigmatisierung und Kriminalisierung, sondern auch die Ausbeutung der Prostituierten durch ihre Zuhälter begünstigen. Dabei erhöht der in der Praxis zu beobachtende Wechsel von Duldung und Verfolgung der Prostitution in Sperrbezirken die Rechtsunsicherheit von Prostituierten.

In der empirischen Untersuchung der Auswirkungen des ProstG SoFFI K I sprachen sich Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen für Prostituierte daher häufig für Lockerungen der bestehenden Sperrbezirksverordnungen aus und befürworten mehrheitlich deren generelle Abschaffung. Auch die Mehrheit der dort befragten Prostituierten sowie der befragten Bordellbetreiber und Bordellbetreiberinnen befürworteten die Abschaffung von Sperrgebieten. Ein Anteil von immerhin gut einem Drittel in beiden Gruppen sprach sich für deren Beibehaltung aus, z. B. zum Schutz berechtigter Interessen der Anwohner. In Städten mit Sperrbezirken wird seitens der polizeilichen Praxis teilweise mit dem Argument der besseren Kontrollierbarkeit des „Milieus“ für die Beibehaltung Sperrgebiete optiert.

Vor dem Hintergrund der nachteiligen Auswirkungen von Sperrbezirken auf die Arbeitssituation von Prostituierten sollte berücksichtigt werden, dass Streichungen von Sperrbezirksverordnungen bzw. Lockerungen der vorliegenden Verordnungen je nach den örtlichen Gegebenheiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten beitragen können.

Dennoch erscheint es derzeit nicht sinnvoll, Ländern und Kommunen dieses Instrument zur örtlichen Reglementierung von Prostitution gänzlich aus der Hand zu nehmen. Die unter Artikel 297 EGStGB erfassten Schutzzwecke, insbesondere der Jugendschutz und Schutz der berechtigten Interessen der Anwohner legitimieren auch nach Inkrafttreten des ProstG eine solche örtliche und zeitliche Reglementierung.

Die Zulässigkeit von Sperrgebieten auf der Grundlage des Artikels 297 Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) ist nach Inkrafttreten des ProstG durch die Rechtsprechung bestätigt worden (s. dazu BVerwG, 20. November 2003, 4 C 6/02, NVwZ 2004,743 f unter Bezugnahme auf OVG Lüneburg 24.10.2002, 11 KN 4073/01, NdsVBl. 2003, 154 ff. u. a.).

Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass mit Erlass des ProstG klargestellt wurde, dass Prostitution grundsätzlich eine zulässige wirtschaftliche Betätigung ist, die dem grundrechtlichen Schutz der Artikel 12 (und 14) GG unterfällt.

Artikel 12 GG gewährt kein Recht auf uneingeschränkte Berufsausübung, sondern lässt Berufsausübungsregelungen im öffentlichen Interesse zu. Ein Verzicht auf eine örtliche Reglementierung von Prostitution ist daher durch das Grundgesetz nach Auffassung der Bundesregierung nicht geboten.

Allerdings ist bei der Beurteilung der Frage, welche räumlichen und zeitlichen Beschränkungen aus Gründen des Jugendschutzes und des „öffentlichen Anstands“ (Artikel 297 EGStGB) erforderlich sind, dem Wandel der gesellschaftlichen Vorstellungen Rechnung zu tragen, die sich auch im Prostitutionsgesetz und zuvor schon in der Rechtsprechung niedergeschlagen haben.

Die Bundesregierung wird die diesbezügliche Entwicklung von Rechtsprechung und Praxis kontinuierlich beobachten. Derzeit besteht aus Sicht der Bundesregierung

keine Notwendigkeit für eine Änderung der Verordnungsermächtigung des Artikels 297 EGStGB.

B.X. Stellungnahme zu §§ 119, 120 OWiG

Mit Nummer 2 der Entschließung des Bundestages vom 19. Oktober 2001 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, „im Benehmen mit den Ländern zu prüfen, ob §§ 119,120 OWiG im Lichte der Abschaffung der Sittenwidrigkeit noch notwendig sind.“

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz im November 2006 die Landesjustizministerien um Stellungnahme hierzu gebeten. Der Rücklauf aus den Landesjustizministerien ist in die Stellungnahme der Bundesregierung zur Notwendigkeit der §§ 119, 120 OWiG eingeflossen.

B.X.1. Zu den Werbeverboten nach § 119, § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG

B.X.1.a Zu § 119 OWiG (Grob anstößige und belästigende Handlungen)

§ 119 OWiG dient dem Schutz Einzelner oder von Teilen der Bevölkerung vor ungewollter Konfrontation mit sexuellen Handlungen, Darstellungen oder Gegenständen.

Dabei ist es für die Erfüllung des Tatbestandes von § 119 OWiG – im Gegensatz zu § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG – nicht erforderlich, dass es sich um ein entgeltliches Angebot handelt. Die jeweilige Tathandlung muss zu einer Belästigung anderer geeignet oder grob anstößig sein.

§ 119 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 sowie § 119 Abs. 3 OWiG erfassen damit je nach den Umständen des Einzelfalles auch verschiedene Formen der Werbung für Prostitution, falls diese die jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt, also grob anstößig ist oder öffentlich in einer Weise erfolgt, die geeignet ist, andere zu belästigen.

Als geeignet zur Belästigung anderer sind nur Handlungen anzusehen, wenn hierdurch andere in ihrem körperlichen oder seelischen Wohlbefinden nicht nur geringfügig beeinträchtigt werden können. So ist allein das öffentliche Anbieten zu sexuellen Handlungen – z. B. auch der so genannte „Straßenstrich“ – in der Regel noch nicht zur Belästigung anderer geeignet. Es müssen vielmehr Verhaltensweisen oder Umstände hinzutreten, welche die Werbung bzw. Bekanntgabe als auffällig oder als anreißerisch erscheinen lassen. Entscheidend soll dabei das Werturteil sein, das die Gesamtheit des an der Verkehrssitte interessierten Publikums über den Vorgang fällt (vgl. Kurz in: Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 3. Aufl., § 119 Rz.11 m.w.N.).

Als grob anstößig ist eine Handlung anzusehen, wenn sie ihrer Art nach in einer Weise aufdringlich ist, die auch unter gewandelten gesellschaftlichen Wertungen nicht mehr zumutbar erscheint oder nach Ansicht der Mehrheit der Bevölkerung das gebotene Maß an Zurückhaltung deutlich überschreitet (vgl. Kurz: in Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 3. Aufl., § 119 Rz.15 m.w.N.).

Damit bietet die Auslegung beider Vorschriften hinreichend Raum, einen Wandel der gesellschaftlichen Wertvorstellungen bei der Anwendung der Vorschriften zu berücksichtigen und damit auch den für das Prostitutionsgesetz maßgeblichen Wertentscheidungen des Gesetzgebers Rechnung zu tragen.

Grundsätzlich hat sich an der Schutzwürdigkeit der durch § 119 OWiG geschützten Rechtsgüter Einzelner und der berechtigten Interessen der Allgemeinheit aus Sicht der Bundesregierung jedoch auch dadurch nichts geändert, dass durch das ProstG Prostitution ausdrücklich als rechtlich zulässige wirtschaftliche Betätigung bestätigt wurde.

Für die Ausübung der Prostitution wirken sich die Verbote des § 119 OWiG als zulässige Berufsausübungsregeln aus.

§ 119 OWiG sollte aus Sicht der Bundesregierung unverändert bestehen bleiben.

B.X.1.b Zu § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG (Verbot der Werbung für Prostitution)

Nach dem Wortlaut des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG ist jede Form der Werbung für entgeltliche sexuelle Handlungen verboten.

Adressaten der Bußgeldvorschrift sind nicht lediglich die werbenden Personen, also Prostituierte oder Bordellbetreiber, sondern auch die verantwortlich handelnden Personen der Werbemedien, also beispielsweise die Herausgeber von Zeitungen.

In der ordnungsbehördlichen Praxis spielte § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG schon vor Inkrafttreten des ProstG nur noch eine untergeordnete Rolle. Auf der Grundlage des Opportunitätsprinzips werden schon seit Jahren insbesondere die zahlreichen Anzeigen in der Tagespresse vielerorts geduldet. Teilweise bestehen hierzu Vereinbarungen zwischen Zeitungsverlagen, zuständigen Ordnungsbehörden und Polizei, die dem als hinnehmbar betrachteten Inhalt von Anzeigen enge Grenzen ziehen (z. B. in München in der Regel nur Angabe eines Vornamens und einer Telefonnummer ohne weitere Details). Verfolgt werden lediglich Fälle, die diesen Toleranzrahmen überschreiten und z. B. unter Jugendschutzaspekten für bedenklich gehalten werden.

Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes waren an dieser ordnungsbehördlichen Praxis keine wesentlichen Veränderungen zu beobachten.

Rechtlich erfasste das Verbot des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG nach bislang weitaus überwiegender Meinung in Rechtsprechung und Literatur jede Werbung für entgeltliche sexuelle Handlungen, ohne dass weitere Merkmale hinzutreten mussten. Auf eine konkrete Belästigung oder Gefährdung, namentlich von Belangen des Jugendschutzes, kam es nicht an (vgl. BGHZ 118, 182, 184 f.; Kurz: in Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 3. Aufl., § 120 Rdn. 23 f.).

Allerdings hat der 1. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs mit Urteilen vom 13. Juli 2006 (Az. I ZR 231/03, I ZR 241/03, und I ZR 65/05) entschieden, dass an dieser Auslegung nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nicht mehr festgehalten werden könne.

Mit dem Prostitutionsgesetz habe der Gesetzgeber einem Wandel der Moralvorstellungen in weiten Teilen der Bevölkerung Rechnung getragen, wonach die Prostitution nicht mehr schlechthin als sittenwidrig angesehen werde.

Nach Auffassung des 1. Zivilsenats ist diesem gewandelten Verständnis in der Bevölkerung und der geänderten Rechtslage bei der Auslegung dieser Bestimmung Rechnung zu tragen. Es ist deshalb nicht an einem absoluten Verbot jeder Werbung für entgeltliche sexuelle Handlungen gemäß der bisherigen Auslegung des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG durch die herrschende Meinung festzuhalten, sondern das Verbot auf Fälle zu beschränken, in denen durch die Werbung eine konkrete Beeinträchtigung von Rechtsgütern der Allgemeinheit, insbesondere des Jugendschutzes, eintritt. Eine konkrete Beeinträchtigung von Rechtsgütern, die einen Verstoß gegen § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG darstellt, ist nach Auffassung des 1. Zivilsenats etwa anzunehmen, wenn die Werbung nach Aufmachung, Inhalt oder Umfang nicht in der gebotenen zurückhaltenden Form erfolgt oder nach der Art des Werbeträgers und seiner Verbreitung geeignet ist, die schutzbedürftigen Rechtsgüter zu gefährden. Nicht erforderlich für ein Eingreifen des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG ist, dass die Werbung im Sinne des § 119 Abs. 1 OWiG geeignet ist, andere zu belästigen oder in grob anstößiger Form erfolgt.

Die Vorschrift des § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG, welche die Werbung für sexuelle Handlungen gegen Entgelt betrifft, greift danach bereits unterhalb der Schwelle des § 119 Abs. 1 OWiG ein. Das Verbot setzt aber eine konkrete Eignung der Werbung voraus, den Schutz der Allgemeinheit, vor allem denjenigen von Kindern und Jugendlichen, vor den mit der Prostitution generell verbundenen Gefahren und Belästigungen zu beeinträchtigen.

Für § 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG dürfte nach dieser Rechtsprechung damit auch künftig ein – wenn auch schmaler – Anwendungsbereich verbleiben.

Bei der Auslegung des Ordnungswidrigkeitenrechts hat die höchstrichterliche Rechtsprechung damit den vom Gesetzgeber bei Erlass des ProstG verfolgten Intentionen Rechnung getragen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sieht die Bundesregierung derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, wird die Entwicklung der Rechtsprechung auch insoweit jedoch aufmerksam beobachten.

§ 120 Abs. 1 Nr. 2 OWiG sollte aus Sicht der Bundesregierung unverändert bestehen bleiben.

B.X.2. Zu § 120 Abs. 1 Nr. 1 OWiG (Verbotene Ausübung der Prostitution)

Nach § 120 Abs. 1 Nr.1 OWiG handelt ordnungswidrig, wer entgegen einem durch Rechtsverordnung erlassenen Verbot zuwiderhandelt, der Prostitution an bestimmten Orten überhaupt oder zu bestimmten Tageszeiten nachzugehen.

Damit sichert § 120 Abs. 1 Nr. 1 OWiG die Einhaltung von auf der Grundlage des Artikel 297 EGStGB „zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes“ erlassenen Sperrbezirksverordnungen ab.

Grundsätzlich erscheint es auch nach Inkrafttreten des ProstG weiterhin als sinnvoll und notwendig, Möglichkeiten zur örtlichen und zeitlichen Beschränkung zumindest bestimmter Formen der Prostitution rechtlich vorzusehen, insbesondere im Interesse des Jugendschutzes, aber auch zum Schutz der berechtigten Interessen von Anwohnern und Anwohnerinnen.

Hierfür stehen – neben anderen Instrumentarien z. B. des Baunutzungs- oder des Wirtschaftsverwaltungsrechts und des allgemeinen Ordnungsrechts, die in einzelnen Aspekten eine ähnliche Funktion übernehmen können – auch Rechtsverordnungen nach Artikel 297 EGStGB zur Verfügung.

Vor dem Hintergrund möglicher nachteiliger Auswirkungen von Sperrbezirken auf die Arbeitssituation von Prostituierten sollte jedoch berücksichtigt werden, dass Streichungen oder Lockerungen der vorliegenden Sperrbezirksverordnungen je nach den örtlichen Gegebenheiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten beitragen können. Eine Bewertung der regional unterschiedlichen Praxis kann jedoch nicht unabhängig von den örtlichen und regionalen Gegebenheiten erfolgen, sie fällt daher in die Verantwortung der insoweit zuständigen Länder bzw. der von ihnen beauftragten Behörden.

Ein grundsätzlicher Verzicht auf das Instrument der Sperrbezirksverordnung zur örtlichen Reglementierung von Prostitution und deren Sanktionierung als Ordnungswidrigkeit ist nach Auffassung der Bundesregierung derzeit nicht geboten (s. dazu bereits oben).

Eine andere Bewertung ergibt sich auch nicht daraus, dass mit Erlass des ProstG klargestellt wurde, dass Prostitution grundsätzlich eine zulässige wirtschaftliche Betätigung ist, die dem grundrechtlichen Schutz der Artikel 12 und 14 GG unterfällt.

§ 120 Abs. 1 Nr. 1 OWiG sollte aus Sicht der Bundesregierung unverändert bestehen bleiben.

Als Ergebnis zu Nr. 2 der Entschließung der Bundestags ist aus Sicht der Bundesregierung damit festzuhalten, dass derzeit kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf für eine Änderung der §§ 119, 120 OWiG besteht.

Diese Einschätzung der Bundesregierung wird seitens aller Bundesländer geteilt.

C. Schlussfolgerungen und weiterer Handlungsbedarf

Aus Sicht der Bundesregierung hat das Prostitutionsgesetz die vom Gesetzgeber intendierten Zielsetzungen

– die Sittenwidrigkeit der Prostitution abzuschaffen,

– Prostituierten die Einklagbarkeit ihres Lohns zu sichern,
– den Zugang zur Sozialversicherung zu erleichtern,
– kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution den Boden zu entziehen,
– den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern und
– bessere (möglichst wenig gesundheitsgefährdende) Arbeitsbedingungen zu sichern

nur zu einem begrenztem Teil erreichen können.

So ist es zwar gelungen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Abschluss von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zu schaffen, diese Möglichkeit wurde bislang jedoch kaum genutzt. Entsprechend hat das Prostitutionsgesetz bisher auch keine messbare tatsächliche Verbesserung der sozialen Absicherung von Prostituierten bewirken können.

Hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Prostitution konnten kaum messbare positive Wirkungen in der Praxis festgestellt werden, allenfalls gibt es erste zaghafte Ansätze, die in diese Richtung weisen. Positive Veränderungen zu Gunsten der Prostituierten sind gerade in diesem Bereich allerdings auch nicht kurzfristig zu erwarten.

Die Ausstiegsmöglichkeiten aus der Prostitution sind durch das Prostitutionsgesetz nicht erkennbar verbessert worden.

Für einen kriminalitätsmindernden Effekt des ProstG gibt es bislang keine belastbaren Hinweise. Auch konnte das ProstG bislang nur in sehr begrenztem Umfang zu einer besseren Transparenz des „Rotlichtmilieus“ beitragen.

Andererseits haben sich auch die Befürchtungen, die teilweise mit dem ProstG verknüpft wurden, nicht bewahrheitet, insbesondere nicht im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung. Eine Erschwernis der Verfolgung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und anderen gewaltförmigen Auswüchsen der Prostitution ist durch das Prostitutionsgesetz nicht eingetreten.

Da mit dem Prostitutionsgesetz lediglich ein sehr begrenzter Regelungsansatz gewählt wurde, konnte im Hinblick auf die mit dem Prostitutionsgesetz intendierten Ziele der Zurückdrängung der Begleitkriminalität, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Erleichterung des Ausstiegs und der Erzielung einer größeren Transparenz des Rotlichtsmilieus durch das Prostitutionsgesetz auch tatsächlich nur ein erster Schritt getan werden.

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es eines insgesamt breiteren Ansatzes der Reglementierung der Prostitution, der insbesondere konsequent die Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution, Minderjährigenprostitution integriert und auf einen größtmöglichen Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung abzielt und der – nicht zuletzt durch die Einführung der Strafbarkeit für Freier von Zwangsprostituierten – die Verantwortung der Nachfrager klar benennt.

Insbesondere ist es erforderlich, die bestehenden rechtlichen Instrumentarien des Gaststätten-, des Gewerbe- sowie des Polizei- und Ordnungsrechts effizienter zu nutzen und, soweit erforderlich, auszubauen, um die Bedingungen, unter denen Prostitution praktiziert wird, zum Schutz der dort tätigen Personen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen und kriminellen Begleiterscheinungen vorzubeugen.

Aus Sicht der Bundesregierung haben hierbei folgende Punkte besondere Priorität:

1. Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit der Schutz der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution verbessert werden kann. Insbesondere wird eine angemessene Lösung zur Regelung der Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten geschaffen werden müssen.
2. In diesem Zusammenhang wird die Bundesregierung auch prüfen, inwieweit das sog. Vermieterprivileg gestrichen werden sollte.
3. Zur Verbesserung des Schutzes von Jugendlichen vor sexuellem Missbrauch wird die Schutzaltersgrenze in § 182 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StGB auf 18 Jahre angehoben werden. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Bundesregierung befindet sich bereits in der parlamentarischen Beratung.
4. Die Bundesregierung wird im Benehmen mit den Bundesländern prüfen, ob und gegebenenfalls mit welchen gewerberechtlichen Instrumenten die Kontrolle von gewerblichen Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter gestaltet werden kann. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Einführung einer Genehmigungspflicht für Bordelle, bordellartige Betriebe und andere Betriebe mit Bezug zu sexuellen Dienstleistungen zu prüfen sein.
5. Die Bundesregierung wird prüfen, wie der Ausstieg aus der Prostitution durch Ausstiegshilfen und Ausstiegsprogramme besser unterstützt werden kann und wie ggf. modellhafte Ansätze gefördert und der Zugang zu Qualifizierungs- und Förderungsmaßnahmen flexibler gestaltet werden kann.
6. Prostitution darf rechtlich nicht als zumutbare Option zur Sicherung des Lebensunterhalts gelten. Eine Arbeitsvermittlung in die Prostitution durch die Bundesagentur für Arbeit muss deshalb ausgeschlossen werden. Die Bundesregierung wird daher aufmerksam beobachten, ob auf der Grundlage der gegenwärtigen Praxis der Bundesagentur für Arbeit die Arbeitsvermittlung in Beschäftigungen im Bereich der Prostitution auch weiterhin zuverlässig ausgeschlossen bleibt.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333